



DET KONGELIGE
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 34

(2004–2005)

Om lov om Likestillings- og
diskrimineringsombudet og Likestillings-
og diskrimineringsnemnda
(diskrimineringsombudsloven)

Innhold

1	Innledning	7			
1.1	Proposisjonens hovedinnhold	7	3.2.2	ECRIs General Policy Recommendation No. 7	25
1.2	Sammendrag	8	3.3	FN-konvensjoner mv.	25
2	Bakgrunn	12	3.3.1	FNs kvinnekonvensjon	25
2.1	Innledning	12	3.3.2	UNHCHR's veiledende modell for lovgivning mot etnisk diskriminering	25
2.2	Oversikt over dagens apparat	13	4	Håndhevingsapparatet i enkelte andre land	27
2.2.1	Innledning	13	4.1	Land som har innført felles apparat eller har planer om å innføre dette ..	27
2.2.2	Håndhevingsapparatet for likestilling mellom kjønnene.	13	4.2	Andre nordiske land (Danmark og Finland)	28
2.2.2.1	Likestillingssenteret	13	5	Felles håndhevingsapparat	29
2.2.2.2	Likestillingsombudet	14	5.1	Innledning	29
2.2.2.3	Klagenemnda for likestilling	15	5.2	Felles organer på tvers av diskrimineringsgrunnlag	29
2.2.3	Håndhevingsapparatet for diskriminering på grunnlag av etnisitet	16	5.2.1	Arbeidsgruppens forslag	29
2.2.4	Håndheving av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel. Arbeidstilsynets oppgaver	17	5.2.2	Utredning om håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel	30
2.2.5	Håndheving av diskrimineringsforbudene i boliglovene	17	5.2.3	Høringsinstansenes syn	30
2.3	NOU 2002: 12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering	17	5.2.3.1	Arbeidsgruppens rapport	30
2.4	NOU 2003: 2 Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet og etterfølgende forslag om håndheving av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel	18	5.2.3.2	Utredning om håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel	31
2.5	Rettslig vern mot diskriminering av funksjonshemmede (Syseutvalget) ..	19	5.2.4	Departementets vurdering	32
2.6	Evalueringsene av Likestillingssenteret og Senter mot etnisk diskriminering	19	5.3	Felles organ for håndheverrollen og pådriverrollen	33
2.6.1	Innledning	19	5.3.1	Arbeidsgruppens forslag	33
2.6.2	Evalueringsene av Likestillingssenteret	19	5.3.2	Utredning om håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel	34
2.6.3	Evalueringsene av Senter mot etnisk diskriminering	21	5.3.3	Høringsinstansenes syn	34
3	Internasjonale forpliktelser og føringer	24	5.3.3.1	Arbeidsgruppens rapport	34
3.1	EU og EØS-avtalen	24	5.3.3.2	Utredning om håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel	35
3.1.1	Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/73/EF	24	5.3.4	Departementets vurdering	35
3.1.2	Rådsdirektiv 2000/43/EF og rådsdirektiv 2000/78/EF	24	5.4	Organisering i en førsteinstans og en andreinstans	35
3.2	Europarådet	24	5.4.1	Arbeidsgruppens forslag	35
3.2.1	Europarådets retningslinjer for nasjonale likestillingsapparat	24	5.4.2	Utredning om håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel	36
			5.4.3	Høringsinstansenes syn	36
			5.4.4	Departementets vurdering	36

6	Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda – organisatoriske forhold mv.	36	7.5.2	Utredning om håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel	49
6.1	Innledning	37	7.6	Departementets vurdering	50
6.2	Lovhjemling og departementstilknytning	37	7.6.1	Innledning	50
6.3	Organisering av Likestillings- og diskrimineringsombudet.	37	7.6.2	Komptanse-/pådriverrollen i forhold til likestillingsloven og diskrimineringsloven	50
6.3.1	Arbeidsgruppens forslag	37	7.6.3	Særskilt om komptanse-/pådriverrollen i forhold til arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel	57
6.3.2	Høringsinstansenes syn	38	7.6.4	Særskilt om kompetanse-/pådriverrollen i forhold til diskrimineringsforbudene på grunn av homofil legning, leveform eller orientering i boliglovene	57
6.3.2.1	Tilknytningsform	38			
6.3.2.2	Organisering som ombud eller tilsyn?	38			
6.3.2.3	Styre	38			
6.3.3	Departementets vurdering	39			
6.3.3.1	Tilknytningsform	39			
6.3.3.2	Ombud	40			
6.3.3.3	Organisering uten styre	40			
6.4	Brukerutvalg	41	8	Håndhevingsapparatets lovhandheverrolle og myndighet. Domstolenes overprøvingsadgang	59
6.5	Organisering av Likestillings- og diskrimineringsnemnda	41	8.1	Innledning	59
6.5.1	Arbeidsgruppens forslag	41	8.2	Generelt om lovhandheveroppgavene	59
6.5.2	Høringsinstansenes syn	42	8.2.1	Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002: 12	59
6.5.3	Departementets vurdering	42	8.2.1.1	Håndhevingsapparat	59
6.5.3.1	Tilknytningsform, organisasjonsform, betegnelse og sekretariatsfunksjon	42	8.2.1.2	Håndhevingsapparatets kompetanse i forhold til andre forvaltningsmyndigheter mv.	60
6.5.3.2	Sammensetning, oppnevning og funksjonstid	43	8.2.2	Arbeidsgruppens forslag	60
6.6	Lokalisering og landsdekkende tilbud	43	8.2.2.1	Førsteinstansen	60
6.6.1	Arbeidsgruppens forslag	43	8.2.2.2	Andreinstansen	61
6.6.2	Høringsinstansenes syn	44	8.2.2.3	Kompetanse i forhold til andre forvaltningsmyndigheter mv.	61
6.6.3	Departementets vurdering	44	8.2.3	Høringsinstansenes syn	61
6.6.3.1	Lokalisering av ombudet	44	8.2.3.1	Førsteinstansen	61
6.6.3.2	Landsdekkende tilbud	45	8.2.3.2	Andreinstansen	62
6.6.3.3	Lokalisering av nemndas sekretariat	45	8.2.3.3	Kompetanse i forhold til andre forvaltningsmyndigheter mv.	62
7	Likestillings- og diskrimineringsombudets kompetanse-/pådriverrolle mv. ...	46	8.2.4	Departementets vurdering	63
7.1	Innledning	46	8.2.4.1	Innledning	63
7.2	Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002: 12	46	8.2.4.2	Likestillings- og diskrimineringsombudet	63
7.3	Arbeidsgruppens forslag	47	8.2.4.3	Likestillings- og diskrimineringsnemnda	65
7.4	Utredning om håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel	47	8.3	Nærmere om hva nemndas vedtak mv. kan gå ut på	66
7.5	Høringsinstansenes syn	47	8.3.1	Innledning	66
7.5.1	Holgersen-utvalgets forslag i NOU 2002: 12 og arbeidsgruppens rapport	47	8.3.2	Vedtaksmyndighet. Pålegg om stansing eller retting. Tvangsmulkt .	67
			8.3.2.1	Gjeldende rett	67

8.3.2.2	Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002: 12	67	10.2	Forholdet til forvaltningsloven og offentlighetsloven	81
8.3.2.3	Barne- og familiedepartementets høringsforslag	67	10.3	Opplysningsplikt og håndhevingsapparatets adgang til å foreta undersøkelser	81
8.3.2.4	Utredning om håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel	67	10.3.1	Gjeldende rett.	81
8.3.2.5	Høringsinstansenes syn	67	10.3.1.1	Likestillingsloven	81
8.3.2.6	Departementets vurdering	69	10.3.1.2	Arbeidsmiljøloven	82
8.4	Straff for manglende oppfyllelse av pålegg mv.	72	10.3.1.3	Boliglovene	82
8.4.1	Gjeldende rett	72	10.3.2	Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002: 12	82
8.4.2	Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002: 12	72	10.3.3	Arbeidsgruppens forslag	82
8.4.3	Arbeidsgruppens forslag	72	10.3.4	Høringsinstansenes syn	83
8.4.4	Barne- og familiedepartementets høringsforslag	72	10.3.5	Departementets vurdering	83
8.4.5	Høringsinstansene syn	72	10.4	Diverse spørsmål knyttet til saksbehandlingen: Ombudets og nemndas rett og plikt til å behandle en sak. Den enkeltes rett til å få en sak behandlet. Avvisning. Samtykke.	85
8.4.6	Departementets vurdering	73	10.4.1	Gjeldende rett.	85
8.5	Bør nemnda få myndighet til å treffe vedtak i saker om oppreisning?	73	10.4.1.1	Likestillingsloven	85
8.5.1	Gjeldende rett	73	10.4.1.2	Arbeidsmiljøloven	85
8.5.2	Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002: 12	73	10.4.1.3	Boliglovene	85
8.5.3	Arbeidsgruppens forslag	74	10.4.2	Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002:12	86
8.5.4	Høringsinstansenes syn	74	10.4.3	Høringsinstansenes syn	86
8.5.4.1	Arbeidsgruppens rapport	74	10.4.4	Departementets vurdering	86
8.5.4.2	Utredning om håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel	75	11	Retts hjelp	88
8.5.5	Departementets vurdering	75	11.1	Innledning	88
8.6	Domstolsprøving. Søksmålsfrister ...	75	11.2	Gjeldende rett	88
8.6.1	Innledning	75	11.2.1	Likestillingsombudet	88
8.6.2	Gjeldende rett	75	11.2.2	Senter mot etnisk diskriminering	88
8.6.2.1	Likestillingsloven	75	11.2.3	Arbeidstilsynet	88
8.6.2.2	Arbeidsmiljøloven	75	11.2.4	Lov om fri retts hjelp	88
8.6.2.3	Boliglovene	76	11.3	Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002: 12	90
8.6.3	Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002: 12	76	11.4	Arbeidsgruppens forslag	90
8.6.4	Arbeidsgruppens forslag	76	11.5	Utredning om håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel	90
8.6.5	Barne- og familiedepartementets høringsnotat	76	11.6	Høringsinstansenes syn	90
8.6.6	Høringsinstansenes syn	76	11.7	Departementets vurdering	92
8.6.7	Departementets vurdering	77	12	Administrative og økonomiske konsekvenser	94
9	Ombudets ansvar for å føre tilsyn med at FN's kvinnekonvensjon og FN's rasediskrimineringskonvensjon overholdes	79	12.1	Generelt	94
9.1	Bakgrunn	79	12.2	Kostnader ved eksisterende håndheving	94
9.2	Departementets vurdering	79	12.3	Kostnader ved forslagene til håndhevingsapparat i NOU 2002: 12 og arbeidsgruppens rapport	95
10	Saksbehandlingen	81	12.4	Departementets vurderinger av kostnadene	95
10.1	Innledning	81			

12.4.1	Nytt håndhevingsapparat	95		
12.4.2	Konsekvenser for privat sektor	96		
13	Merknader til lovforslaget	98		
13.1	Merknader til forslaget til bestemmelser i lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven)	98		
13.2	Merknader til forslaget til endringer i likestillingsloven	106		
13.3	Merknader til forslaget til endringer i eierseksjonsloven, husleieloven, bustadbyggjelagslova, burettslagslova	107		
				Forslag til lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven)
				108
				Vedlegg
			1	Høringsinstansene til rapporten «Felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet»
				113
			2	Høringsinstansene til rapporten «Utredning om muligheten for å inkludere arbeidsmiljølovens bestemmelser om forskjellsbehandling under et fremtidig håndhevingsorgan for diskriminering»
				116



DET KONGELIGE
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 34

(2004–2005)

Om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven)

Tilråding fra Barne- og familiedepartementet av 17. desember 2004, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II)

1 Innledning

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

I proposisjonen fremmer Barne- og familiedepartementet forslag til lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Loven inneholder regler for ombudets og nemndas organisasjon, funksjoner, kompetanse og saksbehandling.

Likestillings- og diskrimineringsombudet skal håndheve lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven), lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven), arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel og diskrimineringsforbudene i boliglovene (husleieloven, eierseksjonsloven, burettsslagslova og bustadbyggjelagslova), samt påse at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelsene Norge har etter FNs kvinnekonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon. Samtidig skal ombudet ivareta pådriver- og veilederoppgaver som skal bidra til økt likestilling og likebehandling.

Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal

behandle klager over Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelser og hastevedtak i enkeltsaker. Det legges opp til at apparatets virksomhet på sikt skal kunne omfatte andre diskrimineringsgrunnlag.

Det nye håndhevingsapparatet tar opp i seg det eksisterende likestillingsapparatet – Likestillings-senteret, Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling – og deler av oppgavene til Senter mot etnisk diskriminering. Som følge av forslaget oppheves likestillingslovens bestemmelser om det eksisterende likestillingsapparatets organisasjon, funksjoner, kompetanse og enkelte saksbehandlingsregler.

Samtidig fremmer Kommunal- og regionaldepartementet et forslag til lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven))

Videre fremmer Barne- og familiedepartementet forslag til visse andre endringer i lov om likestil-

ling mellom kjønnene i Ot. prp. nr. 35 (2004–2005) Om lov om endringer i likestillingsloven mv. (gjennomføring av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/73/EF og FN konvensjonen om å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner med tilleggsprotokoll i norsk lov). Endringsforslagene ble sendt på høring i departementets høringsbrev av 25. juni 2004. Høringsbrevets forslag vedrørende tvangsmulkt og søksmålsfrister er integrert i nærværende proposisjon om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

Arbeids- og sosialdepartementet fremmer våren 2005 forslag om ny arbeidsmiljølov. Bestemmelsene i arbeidsmiljølovens kapitler XA og XB vil bli foreslått videreført i denne loven.

Høringsforslaget om håndhevingsapparatet omfattet diskrimineringsgrunnlagene etnisitet, nasjonalt opphav, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn i dagens boliglover, i og med at forbud mot diskriminering på disse grunnlagene foreslås å bli regulert av den nye diskrimineringsloven, jf. Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. Diskrimineringsgrunnlagene homofil legning, levestil og orientering i boliglovene ble derimot ikke foreslått omfattet av håndhevingsapparatets virksomhet. Av hensyn til en enhetlig håndheving av diskrimineringsforbudene på boligmarkedet, foreslår departementet i nærværende proposisjon at det felles håndhevingsapparatet også skal håndheve diskrimineringsgrunnlagene homofil legning, levestil og orientering i boliglovene.

1.2 Sammendrag

Proposisjonen inneholder forslag til ny lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven). Loven inneholder regler for håndhevingsapparatets organisasjon, funksjoner, kompetanse og saksbehandling.

I det følgende gis en kort oversikt over hovedinnholdet i proposisjonen.

Kapittel 2 beskriver bakgrunnen for lovforslaget. Det gis en oversikt over dagens likestillingsapparat (Likestillingssenteret, Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling) – deres oppgaver, organisering og kompetanse, oversikt over mandat, oppgaver og organisering for Senter mot etnisk diskriminering (SMED) og håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel og diskrimineringsforbudene i boliglovene. Videre redegjøres for

forslaget til håndhevingsapparat for etnisk diskriminering fra Holgersenutvalget i NOU 2002: 12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering. Dernest omtales forslaget i NOU 2003: 2 Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet og etterfølgende forslag om håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel. Videre omtales utredningsarbeidet om det rettslige vernet mot diskriminering av funksjonshemmede (Syseutvalget), som etter planen skal ferdigstilles i april 2005.

Kapittelet omtaler også evalueringene av Likestillingssenteret og av SMED som ble ferdigstilte våren 2003.

Statskonsult foretok evalueringen av Likestillingssenteret. Mandatet for evalueringen var å gi en beskrivelse og vurdering av organisering og prioriteringer i forhold til senterets mål og oppgaver. Evalueringen viser til senterets brede mandat og peker på at senteret gjennom oppgaveporteføljen, omverdenes opplevelse av senteret og de ansattes egen oppfatning, prioriterer rollen som kritiker og dagsordensetter. Statskonsult anbefaler at senterets organisering og oppgaver tas opp til vurdering. Dersom senteret skal fortsette som forvaltningsorgan, bør det vurderes å gi virksomheten en klarere avgrensning. Statskonsult foreslår at senteret får en forumsfunksjon og en rolle som kunnskapsformidler.

Evalueringen av SMED er foretatt av Institutt for kriminologi og rettssosiologi ved Universitetet i Oslo og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). Mandatet for oppdraget var å evaluere hvordan SMEDs virksomhet skulle videreføres. Evalueringen ble avsluttet etter at NOU 2002: 12 var lagt fram, men før rapporten «Felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet» ble lagt fram. Anbefalingene i evalueringen er derfor knyttet opp mot forslaget til nytt håndhevingsapparat i NOU 2002: 12, og spørsmålet om det bør opprettes et felles håndhevingsapparat for kjønn og etnisitet tas ikke opp. Evalueringsrapporten gir en omfattende gjennomgang av ulike sider ved SMEDs virksomhet. Rapporten anbefaler at SMED videreføres som et kompetansesenter som også skal drive rettshjelpsvirksomhet.

Kapittel 3 gir en kortfattet oversikt over relevante internasjonale forpliktelser og føringer. Både Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/73/EF og EUs rådsdirektiv 2000/43/EF forutsetter at medlemsstatene etablerer uavhengige organer til å fremme likebehandling. Disse organene skal bistå enkeltpersoner i forbindelse med å fremme klage, gjennomføre uavhengige granskinger, publisere rapporter mv. Personer som mener seg krenket skal kunne bringe sine saker inn for rettslige eller

administrative klageinstanser, eventuelt forliksinstanser. Det samme kravet gjelder etter EUs rådsdirektiv 2000/78/EF om likebehandling i arbeidslivet. Det redegjøres også kort for General Policy Recommendation No. 7 fra Europarådets kommisjon mot rasisme og intoleranse (ECRI) og Europarådets retningslinjer for nasjonale likestillingsapparat. Derneft omtales relevante føringer i FNs kvinnekonvensjon og i veiledning utgitt av FNs Høykommissær for menneskerettigheter.

Kapittel 4 omhandler håndhevingsapparatet for ikke-diskrimineringslovgivning i enkelte andre land. Det gjøres rede for organiseringen i Canada, Irland, Nord-Irland og Nederland, som alle har etablert et felles organ for håndheving av ikke-diskrimineringslovgivningen. I Storbritannia er det under utredning å etablere et slikt felles organ for likestilling og menneskerettigheter. I Sverige utredes det å slå sammen alle lovene på ikke-diskrimineringsområdet. I denne sammenheng blir det også vurdert å slå sammen de fire ombudsmennene; Handikappombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot diskriminering på grunn av sexuell lægning og Ombudsmannen mot etnisk diskriminering. Derneft omtales situasjonen i Danmark og Finland der oppfølgingen skjer i separate organer.

Kapittel 5 omhandler departementets forslag om å etablere et felles håndhevingsapparat for diskriminering. Departementet vektlegger hensynet til økt tilgjengelighet og synlighet, faglig synergi som sikrer økt kvalitet og forbedret evne til å møte tilfeller av diskriminering på flere grunnlag (multipel diskriminering).

Departementet foreslår videre at håndhevingsapparatet skal ivareta både funksjonen som lov-håndhever og som pådriver. Apparatet skal således håndheve likestillingsloven, diskrimineringsloven, arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel og diskrimineringsforbudene i boliglovene, samt ivareta kompetanse- og pådriveroppgaver mv. som bidrar til økt likestilling og likebehandling.

Håndhevingsapparatet foreslås innrettet i to instanser; en førsteinstans i form av et ombud som skal ha lovhåndhever- og pådriveroppgaver som beskrevet ovenfor, og en andreinstans i form av en nemnd som har som sin oppgave å behandle klager over førsteinstansens uttalelser i enkeltsaker.

Kapittel 6 omhandler forslaget om å hjemle håndhevingsapparatet i en egen lov. Videre omtales organisatoriske forhold, herunder håndhevingsapparatets tilknytningsform, navn, oppnevning og funksjonstid for ombud og nemnd, samt nemndas sammensetning.

Departementet foreslår å hjemle apparatet i en

separat lov, blant annet under henvisning til praktiske fordeler ved dette etter hvert som ytterligere diskrimineringsgrunnlag skal håndheves av apparatet.

Departementet foreslår at førsteinstansen benevnes Likestillings- og diskrimineringsombudet. Ombudet med sitt sekretariat organiseres som et faglig selvstendig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Ombudet organiseres uten styre. Det legges imidlertid opp til at det etableres et brukerutvalg som skal sikre systematisk kontakt med og innspill fra aktuelle brukergrupper og interesseorganisasjoner, og derved bidra til ombudets kontaktnett og kjennskap til aktuelle problemstillinger. Ombudet foreslås oppnevnt av Kongen for en periode på fire år av gangen.

Departementet foreslår at andreinstansen benevnes Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Nemnda organiseres som et faglig uavhengig forvaltningsorgan. Nemndas avgjørelser skal ikke kunne overprøves av departementet eller Kongen. Departementet foreslår å opprette et eget sekretariat for nemnda. Departementet foreslår at nemnda består av åtte medlemmer, herunder leder og nestleder. Nemnda inndeles i to avdelinger med fem medlemmer i hver; leder og nestleder inngår i begge avdelinger. Det oppnevnes fire varamedlemmer. Medlemmene oppnevnes for fire år med adgang til én gangs gjenoppnevning. Nemnda oppnevnes av Kongen i statsråd.

Departementet foreslår at Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemndas sekretariat lokaliseres i Oslo.

Departementet legger vekt på at Likestillings- og diskrimineringsombudet skal være et landsdekkende tilbud, og det må arbeides for at tilbudet gjøres tilgjengelig lokalt. Det forutsettes at ombudet videreutvikler samarbeidet mellom det eksisterende håndhevingsapparatet og lokalt forankrede interesseorganisasjoner, ideelle stiftelser, kompetansemiljøer osv.

I *kapittel 7* behandles Likestillings- og diskrimineringsombudets kompetanse-/pådriverrolle. Kompetanse-/pådriverrollen skal ha høy prioritet i ombudets virksomhet. Rollen systematiseres i følgende kategorier: Pådriverrollen, holdnings- og atferdspåvirkerrollen, støtte- og veilederrollen og kompetanserollen. Disse rollekategoriene innebærer blant annet å ta initiativ til og delta i den offentlige debatt, ha et kritisk blikk på virksomheten i offentlig og privat sektor, være premissleverandør for utforming av politikken på området, bidra til opplysning og bevisstgjøring i samfunnet og drive veiledning. Departementet drøfter konfliktpotensialet som kan ligge i at ombudet både skal ha en objektiv

lovhåndheverrolle og en mer stillingstakende pådriverrolle.

Kompetanserollen innebærer blant annet ansvar for kunnskapsutvikling og dokumentasjon og overvåking av art og omfang av diskriminering. Departementet fremhever at kompetanserollen skal ha høy prioritet. Kompetansen er helt avgjørende for at ombudet skal lykkes i sin pådrivervirksomhet. Det understrekes at ombudets pådrivervirksomhet bør knyttes tett til ombudets lovhåndheverrolle (jf. kapittel 8) og dokumentasjonsrolle, slik at medieutspill og påvirkningsarbeid springer ut av den kompetansen ombudet har tilegnet seg gjennom sin virksomhet på disse feltene.

Ombudet skal også ha en forumsfunksjon. Forumsfunksjonen innebærer å etablere arenaer og møteplasser for en åpen og opplyst debatt om utfordringer og veivalg i den statlige politikken på området. Ombudets hovedoppgave i denne forbindelse skal være å fremme meningsutveksling og offentlig debatt mellom andre aktører, og i mindre grad spille en aktiv rolle som selvstendig debattant.

Ombudet skal utøve sin kompetanse-/pådriverrolle på alle samfunnsområder. Det understrekes at alle diskrimineringsgrunnlag må sikres tilstrekkelig oppmerksomhet i denne virksomheten. Rollen vil bli utdypet nærmere i ombudets mandat.

Kapittel 8 omhandler håndhevingsapparatets lovhåndheverrolle og myndighet. Departementet foreslår at det nye Likestillings- og diskrimineringsombudet skal håndheve likestillingsloven, diskrimineringsloven, arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel og diskrimineringsforbudene i boliglovene. Det foreslås at ombudet skal gi uttalelser i tråd med ordningen for dagens Likestillingsombud. Partene vil frivillig kunne innrette seg etter uttalelsen. Videre foreslås det at ombudet får adgang til å treffe hastevedtak om stansing, retting eller andre tiltak for å sikre at diskrimineringen opphører eller hindre at den gjentas. Dette er i tråd med Likestillingsombudets myndighet etter likestillingsloven i dag. Departementet foreslår også at ombudet gis en utvidet veiledningsplikt knyttet til de aktuelle diskrimineringsgrunnlagene i likestillingsloven, diskrimineringsloven, arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel og diskrimineringsforbudene i boliglovene. Det kan dreie seg om alle relevante opplysende eller forberedende forhold knyttet til saken. Ombudet kan ikke representere parten utad.

Departementet foreslår at Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal behandle saker som bringes inn for nemnda av ombudet eller en av partene. Dette svarer til ordningen etter dagens likestillingslov. Departementet foreslår at Likestillings-

og diskrimineringsnemnda skal kunne treffe vedtak om at et forhold er i strid med likestillingsloven, diskrimineringsloven, arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel og diskrimineringsforbudene i boliglovene. Videre kan nemnda gi pålegg om stansing, retting eller andre tiltak for å sikre at diskrimineringen opphører eller hindre at den gjentas. Der som pålegget ikke blir etterkommet, kan nemnda treffe vedtak om tvangsmulkt.

Det foreslås at forsettlig eller uaktsom unnlatelse av å etterkomme pålegg kan straffes med bøter. Departementet foreslår at nemnda får kompetanse til å begjære påtale i slike straffesaker. Forslaget er i tråd med hva som gjelder i likestillingsloven i dag.

Nemnda kan ikke fastsette oppreisning som reaksjon der den finner at loven er overtrådt; oppreisning må fastsettes av domstolene.

Den formelle vedtakskompetansen i forhold til andre forvaltningsmyndigheter er begrenset, ved at nemnda ikke kan oppheve eller endre forvaltningsvedtak truffet av andre. Nemnda kan heller ikke gi pålegg om hvordan myndighet til å treffe forvaltningsvedtak må nyttes for ikke å komme i strid med likestillingsloven, diskrimineringsloven, arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel og diskrimineringsforbudene i boliglovene. Det kan heller ikke gis andre pålegg som binder Kongen eller et departement. Nemnda må likevel gjennom uttalelse ta stilling til om forvaltningsvedtaket er i strid med loven.

Departementet foreslår at domstolene skal kunne foreta full overprøving av nemndas vedtak. Søksmål må reises innen tre måneder etter at underretning om nemndas vedtak er mottatt. Vedtak av ombudet (hastevedtak) kan imidlertid ikke bringes inn for domstolene uten at klageadgangen er utnyttet. Det vil ellers være adgang til å bringe en sak direkte inn for domstolene uten å gå veien om de særskilte håndhevingsorganene.

Kapittel 9 redegjør for Likestillings- og diskrimineringsombudets ansvar for å føre tilsyn med hvordan FNs kvinnekonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon praktiseres av norske myndigheter. Konvensjonene inkorporeres i norsk rett i hhv. likestillingsloven og diskrimineringsloven. Konvensjonene er rettskilder i enkeltsaker som ombudet og nemnda behandler og vil være et generelt grunnlag for ombudets virksomhet. Det er imidlertid departementene som har et overordnet ansvar for Norges oppfølging av konvensjonene nasjonalt og internasjonalt

Kapittel 10 omtaler visse sider ved saksbehandlingen. Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda er forvaltningsorganer, og forvaltningsloven og offentlig-

hetsloven vil som utgangspunkt gjelde. Departementet foreslår at likestillingslovens særskilte bestemmelser om opplysningsplikt videreføres i forhold til Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Videre behandles spørsmål om ombudets og nemndas rett og plikt til å behandle en sak, rett til å få en sak behandlet, avvising og samtykke.

I *kapittel 11* drøftes problemstillinger knyttet til rettshjelp for personer som utsettes for diskriminering. Det vises til at forslaget til nytt håndhevingsapparat medfører endringer i rettshjelpstilbudet til etniske minoriteter, siden rettshjelpsvirksomheten ved Senter mot etnisk diskriminering bortfaller. Departementet viser til at det nye håndhevingsapparatet vil gi tilgang til en rask, rimelig og lett tilgjengelig løsning av klager vedrørende diskriminering, som vil redusere behovet for rettshjelp og bistand i form av partsrepresentasjon. Ut over denne særordningen finner departementet ikke tilstrekkelige grunner for at saker etter likestillingsloven, diskrimineringsloven, arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel og diskrimineringsforbudene i boliglovene bør prioriteres fremfor andre støtteverdige områder. Det foreslås derfor ingen oppgradering av rettshjelpsloven for saker som gjelder diskriminering.

Kapittel 12 omhandler de administrative og økonomiske konsekvensene av lovforslaget. Res-

sursene som i dag anvendes til Likestillingssenteret, Likestillingsombudet og Senter mot etnisk diskriminering overføres til Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (tilsammen kr. 19 mill.). Dertil kommer behov for midler til nye oppgaver: Håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel, håndheving av diskrimineringsloven, inkludert veiledningstjeneste for næringsliv og arbeidsgivere vedrørende etnisk mangfold i arbeidslivet, og diskrimineringsforbudene i boliglovene, samt midler til å gjøre ombudets tilbud landsdekkende.

Likestillings- og diskrimineringsnemnda antas å få en vesentlig større saksmengde og møtevirksomhet enn dagens Klagenemnda for likestilling, og det opprettes både av hensyn til faglig kvalitet og effektivitet et eget sekretariat for nemnda. Nemndsekretariatet samlokaliseres med ombudets kontor. Administrativt antas det å innebære arbeidsbesparelser med et felles håndhevingsapparat framfor separate håndhevingsorganer for de enkelte diskrimineringsgrunnlag og funksjoner.

For private vil lovforslaget ikke innebære konsekvenser dersom det materielle lovverket, som ombudet og nemnda er satt til å håndheve, etterleves. Private kan ilegges tvangsmulkt ved brudd på pålegg fra nemnda. Tvangsmulkt tilfaller staten.

Kapittel 13 omhandler merknader til de enkelte lovbestemmelsene.

2 Bakgrunn

2.1 Innledning

I NOU 2002: 12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering foreslo Holgersenutvalget en ny lov mot etnisk diskriminering og et håndhevingsapparat for loven og arbeid for etnisk likestilling, som hadde klare likhetstrekk med lov om likestilling mellom kjønnene og det etablerte likestillingsapparatet. I 2004 har arbeidsmiljøloven fått et eget kapittel om forbud mot diskriminering i arbeidsforhold på flere grunnlag og det er innført diskrimineringsforbud i de fire boliglovene. Det er videre nedsatt et offentlig utvalg (Syeutvalget), som skal utarbeide et forslag til rettslig vern mot diskriminering av funksjonshemmede innen april 2005, herunder foreslå håndheving av lovverket.

Hovedprinsippene og metodene i det rettslige diskrimineringsvernet og pådriverarbeidet for likestilling og likebehandling har store likhetstrekk uavhengig av diskrimineringsområde. Likhetstrekkene i det norske lovverket og håndhevingen av det, forsterkes ytterligere gjennom tilpasningene til EU-regelverket på diskrimineringsområdet, som i de senere år har undergått systematiske harmoniseringsendringer. Dels er Norge bundet av disse direktivene gjennom EØS-avtalen (kjønnslikestilling), dels har Norge gjennom deltakelsen i EUs handlingsprogram for å bekjempe diskriminering (2001–2006) forpliktet seg til å vurdere å fremme lovgivning i tråd med direktivet om gjennomføring av prinsippet om likebehandling uavhengig av rase eller etnisk opprinnelse (rådsdirektiv 2003/43/EF) og direktivet om generelle rammebetingelser om likebehandling med hensyn til sysselsetting og arbeid (rådsdirektiv 2000/78/EF). Sistnevnte er allerede implementert gjennom nye kapitler XA og XB i arbeidsmiljøloven.

De store likhetstrekkene i regelverk og metoder, tilsier faglige gevinster forbundet med en håndheving innenfor en felles struktur. Likeledes mener departementet at et felles organ vil kunne oppnå større grad av faglige synergi, ressursutnyttelse, autoritet og synlighet enn små, separate organer, som uansett ville måtte kommunisere med hverandre.

I en rekke andre europeiske land har man valgt å etablere felles håndhevingsapparat for håndhe-

ving av alt diskrimineringslovverk og pådriverarbeid for likestilling på ulike områder.

På bakgrunn av dette ga regjeringen i oktober 2002 en interdepartemental arbeidsgruppe i oppdrag å utrede spørsmålet om å etablere et felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet. Arbeidsgruppen ble ledet av Kommunal- og regionaldepartementet, og hadde representanter fra Barne- og familiedepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Justisdepartementet.

Arbeidsgruppens rapport «Felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet» ble lagt fram i mai 2003. Gruppen foreslår et felles håndhevingsapparat som skal håndheve likestillingsloven og lov mot etnisk diskriminering og ha en rolle som pådriver og veileder. Apparatet skal kunne ta opp i seg arbeidet med andre diskrimineringsgrunnlag etter hvert som et rettslig grunnlag for disse kommer på plass. De eksisterende organene på området for kjønnslikestilling (Likestillingssenteret, Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling) og området for etnisk likestilling (Senter mot etnisk diskriminering – SMED) tas opp i det nye felles håndhevingsapparatet. Arbeidsgruppen presiserer at forslaget ikke er en nedlegging av de eksisterende organers virksomhet, men en videreføring og videreutvikling av denne.

Arbeidsgruppen går inn for et apparat med to instanser: En førsteinstans som både behandler enkeltsaker og driver pådrivervirksomhet, og en andreinstans i form av en nemnd som behandler klager over førsteinstansens vedtak i enkeltsaker.

Rapporten var gjenstand for bred høring høsten 2003. Et flertall av høringsinstansene støttet hovedtrekkene i forslaget. Rapporten og høringen er nærmere omtalt under de enkelte kapitler. Høringsinstansene fremgår av Vedlegg 1.

Arbeidsmiljølovens nye kapitler om likebehandling i arbeidslivet ble vedtatt ved lov 26. mars 2004 nr. 15 og trådte i kraft 1. mai 2004. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i rapporten «Utredning om muligheten for å inkludere arbeidsmiljølovens bestemmelser om forskjellsbehandling under et fremtidig håndhevingsorgan for diskriminering» foreslått at håndhevingen av kapitlet om li-

kebehandling i arbeidslivet skal legges til det nye felles håndhevingsapparatet fra det trer i virksomhet. Rapporten var gjenstand for høring høsten 2004. Det var bred tilslutning til å legge håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel til det felles håndhevingsapparatet mot diskriminering, dersom et slikt apparat opprettes. Rapporten og høringen er nærmere omtalt under de aktuelle kapitler. Høringsinstansene fremgår av Vedlegg 2.

Ikke-diskrimineringsbestemmelsene i boliglovene omfatter diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonalt opphav, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn og på grunn av homofil legning, leveform eller orientering. Høringsforslaget om felles håndhevingsapparat omfattet diskrimineringsgrunnlagene etnisitet, nasjonalt opphav, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn i dagens boliglover, i og med at forbud mot diskriminering på disse grunnlagene foreslås å bli regulert av den nye diskrimineringsloven.

Diskrimineringsgrunnlagene homofil legning, leveform og orientering i boliglovene ble derimot ikke foreslått omfattet av håndhevingsapparatets virksomhet. Av hensyn til en enhetlig håndheving av diskrimineringsforbudene på boligmarkedet, foreslår departementet at det felles håndhevingsapparatet også skal håndheve diskrimineringsgrunnlagene homofil legning, leveform og orientering i boliglovene. Dette forslaget har ikke vært gjenstand for høring.

2.2 Oversikt over dagens apparat

2.2.1 Innledning

Kapitlet gir en oversikt over organisering, funksjoner, kompetanse og saksbehandlingen i dagens statlige likestillingsapparat, Senter mot etnisk diskriminering og over håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel, herunder om Arbeidstilsynets oppgaver, og håndhevingen av diskrimineringsforbudene i boliglovene.

Det vil bli henvisning til dette kapitlet i de senere kapitlene om det felles håndhevingsapparatets organisering, funksjoner, kompetanse mv. Av hensyn til oversiktligheten vil gjeldende saksbehandlingsregler for Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling imidlertid bli omtalt i kapittel 10 om saksbehandlingsregler for Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

2.2.2 Håndhevingsapparatet for likestilling mellom kjønnene

Det eksisterende statlige likestillingsapparatet består av tre organer, som alle er hjemlet i likestillingsloven; Likestillingssenteret (§ 9), Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling (§ 10).

2.2.2.1 Likestillingssenteret

Likestillingssenteret er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, administrativt underlagt Barne- og familiedepartementet. Senterets faglige selvstendighet og uavhengighet er hjemlet i likestillingsloven § 9. Videre har senteret visse budsjetfullmakter, herunder unntak fra bruttoprinsippet for budsjettering i statlig virksomhet, adgang til å overføre resultater av årets drift til påfølgende budsjettertermin samt adgang til å opprette og inndra stillinger. Barne- og familiedepartementet bevilger senterets basisbevilgning. Denne er i 2004 på kr. 6,014 mill. I tillegg har senteret inntekter fra prosjektoppdrag. Disse inntektene har i perioden 1998–2003 ligget på gjennomsnittlig kr. 2 mill. pr år. I 2003 var inntektene på kr. 3,2 mill.

Likestillingssenteret ledes av et styre som oppnevnes av departementet. Styret skal ha inntil åtte medlemmer og tre varamedlemmer som oppnevnes for fire år av gangen. Den daglige ledelsen forestås av en direktør som oppnevnes av styret for seks år av gangen, med adgang til én gjenoppnevning.

Departementet gir vedtekter for senterets virksomhet og organisasjon, jf. forskrift 18. juli 1997 om vedtekter for Likestillingssenteret.

Likestillingssenterets hovedoppgave er å arbeide for reell likestilling mellom kvinner og menn på alle samfunnsområder både nasjonalt og internasjonalt. Senterets oppgaver er nærmere presisert i forskrift om vedtekter for Likestillingssenteret § 2:

«Likestillingssenteret skal

- følge utviklingen i samfunnet med sikte på å avdekke og påpeke forhold som motvirker likestilling
- være en pådriver i likestillingsspørsmål overfor myndigheter, organisasjoner, arbeids- og næringsliv
- delta i og være en premissleverandør for den offentlige debatten
- tilby myndighetene og andre aktører råd og veiledning om tiltak for å fremme likestilling i hele samfunnet
- være en kunnskapsbase med bred faglig kompetanse, herunder kunnskap om internasjonalt arbeid på sitt felt

Om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda
(diskrimineringsombudsloven)

- kunne fungere som et knutepunkt for og tilrettelegge for samarbeid og kontakt mellom organisasjoner og instanser som arbeider med likestilling
- utvikle informasjonsmaterieell og forestå utrednings- og utviklingsarbeid på sitt felt
- være et møtested og et informasjonssentrum for et bredt publikum.»

Samlokaliseringen med Kilden, et informasjons- og dokumentasjonssenter for kvinneforskning eiet av Norges forskningsråd, er blant annet ment å skulle bidra til å gi senteret et særlig kompetansemessig løft.

Senteret er gitt stor frihet til selv å prioritere roller, tematikk og virkemidler. Senteret har prioritert rollen som pådriver og kritiker, og har satset på utadrettede aktiviteter som gir stor synlighet i media og offentlighet. Deltakelse i den offentlige debatten har vært et viktig virkemiddel, som dels har basert seg på funn i egne utredninger og prosjekter og dels på aktuelle hendelser i samfunnet. Støtte- og veiledningsfunksjonen og rollen som et samlende knutepunkt for samarbeid og kontakt mellom organisasjoner og instanser som arbeider for likestilling har vært lavere prioritert. Tematisk har senteret hatt stor bredde innenfor områdene vold mot kvinner, mannsrollen og kjønn og makt.¹

Senterets virksomhet og organisering var gjenstand for evaluering i 2003, se kapittel 2.6.2.

2.2.2.2 Likestillingsombudet

Likestillingsombudet er et ordinært forvaltningsorgan administrativt underlagt Barne- og familiedepartementet. Likestillingsombudets faglige uavhengighet er ikke uttrykkelig lovfestet, men er presisert i lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 33 (1974–75), side 50) der det heter at:

«Likestillingsombudet skal være en selvstendig institusjon som utøver sin virksomhet uavhengig av Kongen.»

Ombudet har fått delegert visse budsjettfullmakter, herunder fullmakt til overskridelse av driftbevilgninger mot tilsvarende merinntekter (merinntektsfullmakt). Ombudet er, i motsetning til Likestillingssenteret, ikke gitt fullmakt til å opprette eller inndra stillinger. Likestillingsombudet oppnevnes av Kongen for seks år av gangen. Ombudet har et eget sekretariat pt. bestående av 10 personer. Bevilgning til Likestillingsombudet skjer over

Barne- og familiedepartementets budsjett, og bevilgningen er i 2004 på kr. 6, 358 mill.

Departementet fastsetter vedtekter for Likestillingsombudets virksomhet og organisasjon, jf. forskrift 15. mars 1979 nr. 2 om organisasjon og virksomhet for Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling.

Likestillingsombudets viktigste oppgave er å håndheve likestillingsloven, herunder å gi råd og veiledning om lovens bestemmelser, samt behandle klager over brudd på loven. Likeledes skal ombudet arbeide for økt likestilling mellom kjønnene. Dette pådriverarbeidet skjer i hovedsak gjennom informasjonsvirksomhet og aktiv deltakelse i samfunnsdebatten. Ombudets funksjon og kompetanse er regulert i likestillingsloven §§ 11 og 12 og i forskriften kapittel 1.

Enkeltpersoner som mener seg utsatt for kjønnsdiskriminering kan klage saker inn for ombudet. Grupper eller enkeltpersoner har også full adgang til å bringe saker inn for ombudet på andres vegne, samtidig som ombudet kan ta opp saker av eget tiltak.

Likestillingsombudet har som hovedregel ikke vedtaksmyndighet. Dersom ombudet mener at et forhold i en konkret sak er i strid med loven, avgjøres som regel saken ved at ombudet kommer med en skriftlig ikke-bindende uttalelse. Ombudets kompetanse er således begrenset, idet myndigheten som hovedregel er begrenset til en uttalerett. I praksis vil det altså være opp til partene selv å innrette seg etter ombudets avgjørelse, noe praksis viser at de vanligvis gjør. Dersom partene ikke retter seg etter ombudets uttalelser, har ombudet begrenset med sanksjonsmidler til rådighet. Ombudet kan som hovedregel ikke gi pålegg om stansing eller retting. Ombudet kan imidlertid bringe saker inn for klagenemnda, som kan fatte bindende vedtak. Partene selv kan også be om å få saken behandlet på nytt av klagenemnda dersom de er uenige i ombudets avgjørelse.

I hastesaker har ombudet kompetanse til å trefte bindende vedtak om å forby en handling og gi påbud om tiltak som sikrer at handlingen opphører eller ikke gjentas, dersom ombudet ikke oppnår en frivillig ordning og det antas å medføre ulempe eller skadevirkning å avvente klagenemndas vedtak, jf. § 12 første ledd. Denne myndigheten har sjelden blitt brukt.

Saker som skal behandles i klagenemnda sendes først til ombudet for ny vurdering. Ombudet kan beslutte å endre sin opprinnelige konklusjon dersom det fremkommer nye opplysninger som endrer grunnlaget for avgjørelsen. Ombudet har ansvaret for å følge opp klagenemndas vedtak. Ombu-

¹ «Faglig frihet eller politisk frigang? En evaluering av Likestillingssenteret», Statskonsult 2003:10, s. 20 flg.

det skal således sørge for at klagenemndas avgjørelser settes i verk og se til at klagenemndas pålegg blir fulgt.

Det ligger i ombudsbegrepet at Likestillingsombudet skal være en talsperson for likestillingssaken. Dette innebærer å ivareta enkeltindividers rettigheter i forhold til kjønnsdiskriminering, men også å bringe mer generelle likestillingsspørsmål ut til offentligheten og drive pådriverarbeid. Likestillingsombudet bruker kunnskapen som opparbeides gjennom enkeltsaksbehandlingen i sitt pådriverarbeid. Enkeltsakene er kilde til kunnskap om diskriminering av mer strukturell art.

Likestillingsombudets pådriverrolle utøves for det første gjennom ombudets rettspolitiske arbeid med utvikling av likestillingsretten, for eksempel ved å skrive fagartikler, ved å ta opp nye typer saker og ta gamle standpunkt opp til ny vurdering. Rollen utøves også gjennom ombudets arbeid med høringssaker, ved å påpeke likestillingsperspektivet i forbindelse med regelverksutforming. Ombudet tar videre opp likestillingssaker av eget initiativ, uten at det foreligger noen konkret klage fra en enkeltperson. I tillegg driver ombudet et viktig pådriverarbeid gjennom sine uttalelser i mediene. Ombudet blir ofte spurt om å kommentere saker i mediene, både saker som er til behandling hos ombudet, og mer generelle spørsmål som har et likestillingsperspektiv. Ombudet skriver også avisartikler der ulike tema tas opp. Andre virkemidler ombudet benytter i sitt pådriverarbeid, er deltakelse på konferanser, foredragsvirksomhet og å gå i dialog med arbeidslivets parter, politikere, foretak mv.

I forbindelse med innføringen av aktivitets- og redegjøringsplikten, jf. likestillingsloven § 1a, ble Likestillingsombudets rolle som pådriver utvidet. For å håndheve aktivitetsplikten effektivt må ombudet innta en offensiv rolle som pådriver for likestillingsarbeid i virksomhetene, gjennom rådgivning, informasjon og opplæring i hvordan likestillingsloven er å forstå og hvordan virksomhetene kan arbeide med likestilling.

2.2.2.3 Klagenemnda for likestilling

Klagenemnda for likestilling er et kollegialt forvaltningsorgan administrativt underlagt Barne- og familiedepartementet. Nemndas faglig selvstendighet kommer til uttrykk ved at nemndas vedtak ikke kan overprøves av Kongen eller departementet, jf. likestillingsloven § 13 siste ledd.

Nemnda for har sju medlemmer med personlige stedfortredere, og oppnevnes for en periode på fire år av gangen. Nemnda har en ordfører og en varaordfører, som begge må oppfylle vilkårene for

dommere. To av medlemmene med stedfortredere oppnevnes etter innstilling fra Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Landsorganisasjonen i Norge (LO), men er ikke å betrakte som partsrepresentanter.

Likestillingsombudets kontor fungerer som forberedende og administrativt sekretariat, og nemndas budsjett er integrert i Likestillingsombudets budsjett.

Nemndas funksjon og kompetanse er regulert i likestillingsloven §§ 11, 13 og 14 og i forskrift 15. mars 1979 nr. 2 om organisasjon og virksomhet for Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling kapittel 2.

Nemnda har myndighet til å forby en handling som er i strid med §§ 3–8 i likestillingsloven når den finner at inngrepet er nødvendig av hensyn til likestilling mellom kjønnene, jf. likestillingsloven § 15 første ledd. Nemnda behandler også klager over ombudets hastedvedtak.

Likestillingsombudet har ansvaret for saksforberedelsen for nemnda. Ombudet utarbeider et sammendrag av saken, som sendes sakens parter og medlemmene i nemnda, hvoretter partene får anledning til å komme med sine kommentarer til saksfremstillingen. Eventuelle kommentarer blir oversendt den andre parten og samtlige medlemmer i nemnda.

Nemndas møter er offentlige og muntlige. Dersom nemnda finner det nødvendig for sakens fulle opplysning, kan partene også bli innkalt. Partene har uansett anledning til å være til stede i møtet for å gi eventuelle tilleggsopplysninger og besvare spørsmål fra nemnda.

Nemnda foretar full prøving av saken. Den kan treffe vedtak om å forby handlinger som er i strid med likestillingsloven, og den kan gi påbud om tiltak som er nødvendige for å sikre at en handling opphører eller ikke gjentas. I saker om likelønn har nemnda hjemmel til å påby høyere lønn. Nemnda har imidlertid begrenset med virkemidler til rådgivning for å få gjennomført påleggene.

Nemnda har også uttalerett i saker om tariffavtalers gyldighet, uavhengig av om spørsmålet er knyttet til et konkret ansettelsesforhold, såfremt ikke sak er reist for Arbeidsretten. Nemndas uttalelser i disse sakene er imidlertid ikke bindende, og unnlattelse av å følge dem er ikke straffesanksjonert og utløser heller ikke erstatningsplikt. Nemnda kan ikke under noen omstendigheter treffe avgjørelser som etter lov 5. mai 1927 om arbeidstvister og lov 18. juni 1958 om offentlige tjenestetvister hører inn under Arbeidsretten.

Nemnda har begrenset kompetanse i forhold til andre forvaltningsorganer. Nemnda kan ikke opp-

heve eller endre forvaltningsvedtak truffet av andre. Den kan heller ikke gi pålegg om hvordan myndighet til å treffe forvaltningsvedtak skal nyttes for ikke å komme i strid med likestillingsloven. Endelig kan nemnda heller ikke gi pålegg som er bindende for Kongen eller et departement. De samme begrensinger i forhold til andre forvaltningsmyndigheter gjelder for Likestillingsombudet i hastesaker, da ombudets kompetanse til å fatte hastededtak er avledet fra nemndas myndighet.

Vedtaket fattet av nemnda kan ikke overprøves av departementet eller Kongen, men det er adgang til å bringe saken inn for domstolene for full prøving. I praksis skjer dette imidlertid sjelden.

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer vedtak om pålegg gitt med hjemmel i likestillingsloven §§ 12 eller 13, eller som medvirker til dette, straffes med bøter, jf. likestillingsloven § 18 første ledd. Overtredelse foretatt av person i underordnet stilling straffes ikke dersom overtredelsen vesentlig skyldes underordningsforholdet til den som handlingen er utført for, jf. § 18 annet ledd.

Forsettlig eller uaktsom overtredelse av pålegg i sammenheng med opplysningsplikten i likestillingsloven § 15 straffes med bøter eller fengsel inntil tre måneder eller begge deler, jf. § 18 tredje ledd.

Overtredelse av § 18 påtales ikke av det offentlige uten nemndas begjæring, med mindre det kreves av allmenne hensyn, jf. § 19 første ledd. Påtalemyndigheten kan i forbindelse med straffesaken kreve dom for tiltak for å sikre at den lovstridige handlingen opphører og for å hindre at den gjentas, jf. § 19 annet ledd.

2.2.3 Håndhevingsapparatet for diskriminering på grunnlag av etnisitet

Senter mot etnisk diskriminering (SMED) er organisert som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, administrativt underlag Kommunal- og regionaldepartementet. Senteret utøver sine oppgaver innenfor mandatet på en faglig selvstendig måte. SMED ledes av et styre bestående av åtte medlemmer og tre varamedlemmer. SMEDs daglige virksomhet ledes av en direktør ansatt av styret. Senterets basisbevilgning blir bevilget over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Budsjettet for 2004 er på kr. 6,55 mill.

SMED ble opprettet i 1998 for en prøveperiode fram til 31. desember 2002. Det er forutsatt at senteret skal videreføre virksomheten i sin nåværende form inntil regjeringen legger fram forslag til lov mot etnisk diskriminering, jf. Budsjettinnst. S. nr. 5 (2001–2002).

Funksjonene og kompetansen til SMED er nedfelt i senterets mandat, som er fastsatt av Kongen i statsråd 11. september 1998. SMED skal arbeide for å sikre vern mot diskriminering på grunnlag av trosbekjennelse, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Hovedoppgavene til SMED er å gi rettshjelp til personer som utsettes for etnisk diskriminering, og å dokumentere og overvåke situasjonen med hensyn til art og omfang av denne typen diskriminering.

Senterets virkemidler er angitt i mandatets pkt. 5:

«5. Virkemidler

a. Rettshjelpvirksomhet

I medhold av lov av 13. august 1915 nr. 5 om domstolene, § 218 sjette ledd skal senteret utøve rettshjelpvirksomhet. Senteret skal vederlagsfritt yte rettshjelp til enkeltpersoner ved å:

- gi rådgivning/veiledning
- kanalisere henvendelser videre til rette instanser
- bistå med partsrepresentasjon og forhandlinger

Senteret kan ikke føre saker for domstolene. I saker som er av prinsipiell karakter kan senteret dekke kostnaden ved å benytte advokat til å føre sak for domstolene.

b. Dokumentasjon og utadrettet virksomhet

Senteret skal dokumentere og overvåke situasjonen mht til art og omfang av diskriminering og drive utadrettet virksomhet ved å:

- registrere henvendelser og hvordan disse følges opp
- innhente dokumentasjon om diskriminering
- utarbeide årlige rapporter om art og omfang av diskriminering
- ha kontakt med andre parter for å forebygge og forhindre diskriminering
- fremme forslag til tiltak som forhindrer diskriminering i samfunnet.»

Virksomheten skal være landsdekkende. SMED har selv definert sin rettshjelpsrolle til å kanalisere henvendelser videre til rette instanser, opptre som partsrepresentant, skrive klager og utarbeide støtteskriv, bistå partene ved forhandlinger og avgi juridiske uttalelser i saker som føres av andre.

Dokumentasjonsvirksomheten er i hovedsak basert på SMEDs arbeid med konkrete saker og undersøkelser som utføres av SMED alene eller i samarbeid med andre. Gjennom sitt rettshjelpsarbeid har SMED mulighet til å dokumentere hva slags typer saker folk opplever som diskriminering og hvilke områder som oppleves som mest problematiske. Informasjonen fra rettshjelpsarbeidet bi-

drar også til å synliggjøre svakheter på ulike samfunnsområder, og hvor det er behov for en styrket innsats for å sikre like muligheter og likestilling. I arbeidet med å dokumentere etnisk diskriminering har SMED også brukt andre virkemidler, herunder kampanjer, kartlegging og spørreundersøkelser, samarbeid med frivillige organisasjoner og kontakt med offentlige instanser.

SMEDs virksomhet og organisering var gjenstand for evaluering i 2003, se kapittel 2.6.3

2.2.4 Håndheving av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel. Arbeidstilsynets oppgaver

Arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel håndheves i dag i all hovedsak av det ordinære rettsapparatet.

Arbeidstilsynet, som er en statlig etat underlagt Arbeids- og sosialdepartementet, fører tilsyn med at arbeidsmiljølovens offentligrettslige bestemmelser følges, men har også en viss tilsynskompetanse i forhold til diskrimineringsbestemmelsene, som er av privatrettslig art. Arbeidstilsynet fører tilsyn med mobbing og trakassering i strid med arbeidsmiljøloven § 12, og utfører således også tilsyn med mobbing og trakassering i strid med arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel. Arbeidstilsynet har også et visst tilsyn med tilrettelegging for funksjonshemmede.

Arbeidstilsynet kan gi pålegg om å rette opp lovstridige arbeidsmiljøforhold. Arbeidstilsynet både skal og kan veilede om hvordan en påleggsmottaker kan gå frem for å oppfylle et pålegg, dersom det ønskes veiledning om dette. Dersom arbeidsgiver ikke oppfylder pålegget innen fristen ilegges det tvangsmulkt. Denne løper til pålegget er oppfylt. Påløpt tvangsmulkt kan helt eller delvis ettergis av direktoratet. Arbeidstilsynet kan også stanse en virksomhet helt eller delvis, enten som et tvangsmiddel ved manglende oppfyllelse av pålegg, eller dersom et lovbrudd fører til umiddelbar fare for liv eller helse. Arbeidstilsynets pålegg er bindende i første instans, og kan påklages til direktoratet for endelig vedtak. Direktoratets vedtak i klagesaker kan ikke påklages videre. De vedtak direktoratet fatter som førsteinstans kan påklages videre til Arbeids- og sosialdepartementet. Arbeidstilsynet kan også anmelde overtredelser av arbeidsmiljøloven. Dette skjer hovedsakelig ved svært grove eller gjentatte lovbrudd.

Arbeidstilsynet har vanlig forvaltningsrettslig veiledningsplikt. Tilsynet driver også Arbeidstilsynets svartjeneste, som er et 815-nummer, hvor folk kan ringe inn og få bistand i spørsmål vedrørende arbeidsmiljøloven.

2.2.5 Håndheving av diskrimineringsforbudene i boliglovene

Diskrimineringsforbudene i boliglovene håndheves i dag i all hovedsak av det ordinære rettsapparat.

Kommunal- og regionaldepartementet har, som en forsøksordning, opprettet et parts sammensatt utvalg til behandling av tvister om leie av bolig i Oslo og Akershus etter husleieloven av 26. mars 1999 nr. 17 og etter husleieloven av 16. juni 1939 nr. 6 (Husleietvistutvalget). I forhold til diskrimineringsforbudene i boliglovene, kan Husleietvistutvalget håndheve diskrimineringsforbudene nedfelt i husleieloven av 1999 i tvister om leie av bolig i Oslo og Akershus. En tvist må bringes inn for Husleietvistutvalget av en av partene. Forsøksordning gjelder frem til 31.12.2005, og videre eksistens vil bli vurdert første halvår 2005. Husleietvistutvalget bestemmer om det skal gjennomføres mekling i den enkelte sak for å forsøke å forlike partene helt eller delvis. Hvis saken ikke blir avgjort ved forlik, behandles den av Husleietvistutvalget som avgjør tvisten med samme virkning som rettskraftig dom. Husleietvistutvalget er en frivillig ordning, og saker som blir avgjort av Husleietvistutvalget kan bringes inn for tingretten.

2.3 NOU 2002: 12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering

Regjeringen oppnevnte i mars 2000 et utvalg som skulle utrede et forslag til lov mot etnisk diskriminering, herunder vurdere hvordan man kunne organisere en effektiv håndheving av regelverket (Holgersenutvalget). I juni 2002 la utvalget fram sitt forslag i NOU 2002: 12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering.

Utvalget foreslår at loven blir håndhevet av et nytt forvaltningsorgan kalt *Diskrimineringstilsynet*. Forslaget har klare likhetstrekk med håndhevingen av likestillingsloven. Tilsynet foreslås å være et faglig selvstendig forvaltningsorgan administrativt underlagt Kommunal- og regionaldepartementet og ledet av en leder/direktør oppnevnt av Kongen for seks år av gangen. Tilsynet skal primært søke å få til frivillige løsninger, men dersom dette ikke fører fram skal tilsynet kunne treffe bindende vedtak. Tilsynets vedtak skal kunne klages inn til et dertil opprettet klageorgan, *Klagenemnda for etnisk diskriminering*.

Klagenemnda for etnisk diskriminering skal i henhold til utvalgets forslag ha fire medlemmer med personlige stedfortredere. Minst to av med-

lemmene skal oppfylle vilkårene for å være dommer. Nemnda oppnevnes av Kongen for fire år av gangen. Det foreslås at berørte organisasjoner, samt aktuelle minoritetsgrupper fremmer forslag til medlemmer. Utvalget foreslår imidlertid ikke oppnevning etter innstilling av interesseorganisasjoner eller arbeidslivets parter, slik det skjer i Klagenemnda for likestilling i dag der to av medlemmene oppnevnes etter innstilling fra LO og NHO.

Utvalget foreslo at vedtak i klagenemnda kan bringes inn for domstolene til full prøving. Det skal for øvrig også være mulig å bringe sak direkte inn for domstolene uten å gå veien om de særskilte håndhevingsorganene.

Utvalget foreslo videre en omdanning av Senter mot etnisk diskriminering til et *Kompetansesenter for etnisk likestilling*. Kompetansesenteret tenkes å drive kunnskaputvikling, holdnings- og atferdspåvirkning, en generell støtte- og veiledningstjeneste for offentlige og private instanser, dokumentasjon og overvåkning av etnisk diskriminering, samt ha en generell pådriverrolle innen fagfeltet. De foreslåtte oppgavene sammenfaller langt på vei med oppgavene til Likestillingssenteret.

Utvalget foreslår at Kompetansesenteret skal ledes av et styre oppnevnt av departementet, mens den daglige ledelse skulle forestås av en direktør ansatt av styret på åremål for inntil seks år.

Det vil i kapitlene 7 og 8 bli gitt en nærmere redegjørelse for Holgersenutvalgets forslag til hhv. Kompetansesenterets pådriverrolle og lovhåndheverrollen til Diskrimineringsstilsynet og Klagenemnda mot etnisk diskriminering.

2.4 NOU 2003: 2 Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet og etterfølgende forslag om håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel

Nye bestemmelser i arbeidsmiljøloven om likebehandling i arbeidslivet ble vedtatt ved lov 26. mars 2004 nr. 15 og trådte i kraft 1. mai 2004 (kapitlene XA og XB). Likebehandlingskapittelet er en gjennomføring av rådsdirektiv 2000/78/EF. Kapittel XA erstattet tidligere § 55A. Arbeidsmiljøloven nedlegger forbud mot direkte og indirekte forskjellsbehandling på grunn av kjønn, religion, livssyn, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, seksuell orientering, funksjonshemming eller alder. Diskrimineringsforbudet dekker hele arbeidsfor-

holdets forløp fra utlysning av en stilling til ansettelse og opphør.

Arbeidslivlovutvalget anbefalte i NOU 2003: 2 at det aktuelle utvalgsarbeidet og lovforslag på diskrimineringsområdet sees i en bredere sammenheng, og at det vurderes en helhetlig håndheving av diskrimineringsvernet. Regjeringen støttet dette synspunktet i Ot. prp. nr. 104 (2002–2003) side 21 flg., der det heter avslutningsvis at:

«Departementet er således av den oppfatning at et eventuelt nytt organ for håndheving av diskrimineringslovverket om etnisitet og kjønn også bør omfatte arbeidsmiljølovens regulering av forskjellsbehandling og tilhørende diskrimineringsgrunnlag, og det legges fra Arbeids- og administrasjonsdepartementets side opp til at alle grunnlagene for forskjellsbehandling i arbeidsmiljøloven skal være underlagt det nye håndhevingsorganet når dette blir operativt.»

I komiteinnstillingen (Innst. O. nr. 52 (2003–2004)) tar ikke komiteen stilling til spørsmålet om håndhevingsorgan, men bemerker at den vil komme tilbake til spørsmålet i forbindelse med behandlingen av ny lov mot etnisk diskriminering.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har senere utredet spørsmålet i rapporten «Utredning om muligheten for å inkludere arbeidsmiljølovens bestemmelser om forskjellsbehandling under et fremtidig håndhevingsorgan for diskriminering». Rapporten konkluderer med at:

«Arbeids- og administrasjonsdepartementet anser det som mest hensiktsmessig at man i den videre planleggingen av det nye håndhevingsorganet har som utgangspunkt at arbeidsmiljølovens diskrimineringsbestemmelser skal håndheves av samme organ fra første dag.»

Utredningen har vært på høring i utvalgte departement, underliggende etater, arbeidsgiver-/arbeidstakerorganisasjoner og interesseorganisasjoner. Det var bred tilslutning til å legge håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel til det felles håndhevingsapparatet mot diskriminering, dersom et slikt apparat opprettes.

Det pågår også arbeid med oppfølging av NOU 2004: 5 Arbeidslivlovutvalget, hvor en odelstingsproposisjon forventes fremlagt for Stortinget primo 2005.

I odelstingsproposisjonen som følger opp Arbeidslivlovutvalgets innstilling vil det bli foreslått enkelte lovtekniske endringer i likebehandlingskapittelet, men disse vil ikke ha betydning for det materielle innholdet. Også de nødvendige endringer for at arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel skal kunne håndheves av det nye håndhevingsapparatet.

paratet, dvs. de nødvendige henvisninger fra arbeidsmiljøloven til diskrimineringsombudsloven vil bli foreslått der.

2.5 Rettslig vern mot diskriminering av funksjonshemmede (Syseutvalget)

Regjeringen nedsatte i november 2002 et offentlig utvalg som skal vurdere en styrking av det rettslige vernet mot diskriminering av funksjonshemmede. Utvalget ledes av prof. dr. juris Aslak Syse.

Utvalget skal utarbeide forslag til en ny lov eller foreslå endringer i eksisterende lovgivning eller begge deler. Formålet er å fremme full deltakelse i samfunnet og likestilling mellom funksjonshemmede og andre.

Utvalget skal drøfte ulike sanksjonsmuligheter og ta stilling til bevisbyrde-regler og ansvarsformer ved eventuelle sivilrettslige sanksjoner. Utvalget skal vurdere om særskilte organer bør ha ansvar for oppfølging av regelverket.

Utvalget er blitt orientert om arbeidet med et felles håndhevingsapparat mot diskriminering.

Utvalgets flertall har i et brev til departementet av 26. mars 2004 sluttet seg til forslaget om å samle håndhevingen av diskrimineringslovgivningen hos ett ombud. Flertallet uttaler også at:

«[...]En naturlig konsekvens av regjeringens argumentasjon er at også framtidige diskrimineringsgrunnlag, som funksjonshemming, bør innordnes samme organ.

Samtidig vil vi understreke at tross diskrimineringsens fellestrekk, vil det også være spesifikke problemstillinger knyttet til de ulike grunnlagene. I forbindelse med funksjonshemming er for eksempel tilgjengelighet og tilrettelegging et sentralt spørsmål[...] Det er derfor en forutsetning at ombudet får nødvendige ressurser og faglig kompetanse, samt en organisasjonsform som gjør det til et effektivt apparat i forhold til alle diskrimineringsgrunnlagene.»

Utvalget skal avgi sin innstilling i april 2005.

2.6 Evalueringene av Likestillings-senteret og Senter mot etnisk diskriminering

2.6.1 Innledning

Kommunal- og regionaldepartementet iverksatte en evaluering av Senter mot etnisk diskriminering (SMED) ved årsskiftet 1999/2000, mens Barne- og

familiedepartementet tok initiativ til en evaluering av Likestillingssenteret høsten 2002. Evalueringene ble iverksatt med ulike formål og mandater. Evalueringene hadde ingen direkte sammenheng med arbeidet med forslag til et felles håndhevingsapparat, hvilket avspeiler seg i mandatene til evalueringene.

Evalueringene ble ferdigstilt før rapporten «Felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet» ble offentliggjort. Evalueringene forholder seg derfor ikke til spørsmålet om hvorvidt ett apparat bør ivareta flere diskrimineringsgrunnlag eller til spørsmålet om ett organ både bør ha en lovhåndheverrolle og en kompetanse-/pådriverrolle.

Begge evalueringene inneholder imidlertid en rekke vurderinger og forslag som departementet har tatt i betraktning ved utarbeidelsen av nærværende forslag til diskrimineringsombudslov.

2.6.2 Evalueringen av Likestillings-senteret

Mandat

Evalueringen av senteret ble utført av Statskonsult på oppdrag av Barne- og familiedepartementet. Rapporten «Faglig frihet eller politisk frigang? En evaluering av Likestillingssenteret» (Statskonsult, rapport 2003:10) ble ferdigstilt i mai 2003.

Formålet med evalueringen var å få en beskrivelse og vurdering av hvordan Likestillingssenterets organiseringer og prioriteringer står i forhold til de mål og oppgaver senteret er tillagt. Vurderingen skulle danne grunnlag for departementets arbeid med å sikre en organisering av det statlige likestillingsapparatet som til enhver tid er best mulig tilpasset utfordringene på likestillingsfeltet.

Evalueringen skulle undersøke hvordan senteret har utformet og ivare tatt sin rolle som henholdsvis pådriver, informasjonsformidler og veileder, blant annet med sikte på å få fram hvilke oppgaver senteret prioriterer, hvilke resultater senteret selv og andre mener de har oppnådd i forhold til senterets formål og arbeidsoppgaver, og om forventningene til dannelsen av senteret er innfridd.

Videre skulle evalueringen vurdere senterets organisering, herunder organiseringen som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, ressurser og kompetansegrunnlag i forhold til de oppgaver senteret skal utføre.

Evalueringen skulle se på forholdet til og samarbeidet med andre aktører i likestillingsfeltet, spesielt i hvilken grad samlokaliseringen med Likestillingsombudet og Norges forskningsråds informasjons- og dokumentasjonssenter for kvinneforskning, Kilden, har ført med seg den ønskede gevinst.

Om oppgavene

Likestillingssenteret har et bredt mandat og stor valgfrihet i forhold til valg av fokustema og virkemidler. Evalueringen påpeker at omverdens forventninger til hvilke roller senteret skulle fokusere på også er brede; dels er det forventninger til at senteret skal være deltaker i debatten, dels at det skal ha fokus på å være en oppdatert kunnskapsbase og å spre denne kunnskapen.

Evalueringen viser at både oppgaveporteføljen, omverdens opplevelse av senteret og de ansattes egen oppfatning går i retning av at senteret faktisk prioriterer rollen som kritiker og dagsordensetter høyst, ved å være en markert debattant og aktør i den offentlige debatten. I utøvelsen av denne rollen har senteret hatt et bredt valg av temaområder, og ikke alltid med like klar henvisning til bakenforliggende faktagrunnlag. Det har skapt inntrykket av en meningsprodusent, snarere enn faktaprodusent og -formidler.

Evalueringen påpeker videre at senteret har lagt mindre vekt på å være en kunnskapsbase, noe som blant annet kommer til uttrykk ved at senteret i mindre grad har satsset på å bygge relasjoner til andre kunnskapsorganisasjoner og å bearbeide og spre bidrag fra andre kompetansemiljøer. Samlokaliseringen med Kilden synes ikke å ha hatt en effekt i retning av å dreie senteret mot en kunnskapsbase/ formidlerfunksjon som departementet opprinnelig la til grunn, jf. Ot. prp. nr. 51 (1996–1997).

Det ligger i senterets mandat at det skal være et knutepunkt og møtested for organisasjoner, offentlige instanser og andre som arbeider med og er opptatt av likestillingsspørsmål. Rapporten konstaterer at denne siden av mandatet ikke har vært vektlagt av senteret. Senteret har riktignok samarbeidet tett med en del interesseorganisasjoner, men samarbeidet har vært saksrettet og avhengig av hvilke saker senteret har valgt å arbeide med. Blant de som rent faktisk har samarbeidet med senteret er det tilfredshet med samarbeidet.

Om organiseringen

Likestillingssenteret er organisert som et forvaltningsorgan, men er samtidig gitt flere fullmakter som gir senteret stor grad av uavhengighet i forhold til overordnet departement. Senteret er for det første nettobudsjettert. Senteret er dernest organisert med et styre som et styringsledd mellom senteret og departementet. Sist, men ikke minst, er senteret gitt en lovbestemt selvstendighet og uavhengighet i utførelsen av sine oppgaver iht. mandatet.

I evalueringen bedømmes den frie stillingen som uheldig, ettersom den begrensede politiske kontrollen ikke er erstattet med lovhjemler og faste normer for arbeidet (sml. Likestillingsombudet) eller forankret og kontrollert innenfor anerkjente kunnskapstradisjoner (sml. forskningsinstitusjoner), jf. evalueringsrapporten side 2.

«Senteret er unndratt politisk styring, men uten at det er etablert andre styrings- og kontrollformer som kan sikre organet legitimitet. Satt på spissen: Senteret kan ikke stilles til ansvar, verken overfor politiske myndigheter eller faglig ekspertise. Organisert som et statlig forvaltningsorgan, med den prestisjen og de ressursene det gir, får utspillene en spesiell autoritet. I forarbeidene som ble lagt til grunn for etableringen, ble det fremhevet at høy faglig kvalitet ville være avgjørende for senterets troverdighet. Det ble videre understreket at dette ville forutsette kunnskapsinnhenting og nettverksbygging i forhold til relevante kompetansemiljøer og egen kunnskapsutvikling. I denne evalueringen viser vi at dette ikke har blitt prioritert, og det kan være grunn til å reise kritiske spørsmål ved hva som begrunner senterets initiativ og utspill. Slik senteret har formet sin rolle fremstår det snarere som en politisk aktør, enn som et fagorgan.»

Styret har et overordnet ansvar for senterets strategier og virksomhetsplaner, men evalueringen peker på at styret har hatt vanskelig for å finne sin rolle. Utfordringene henger sammen med at senterets enkeltutspill i så stor grad former senterets profil at styret – i større grad enn hva senterets administrasjon finner rimelig – har engasjert seg i løsningen av konkrete oppgaver.

Anbefalinger

Statskonsult anbefaler at senterets organisering og oppgaver tas opp til vurdering. Likestillingssenterets mandat er vidt og preget av til dels motstridende målsetninger og ønsker for senteret. Senteret har hatt stor frihet i valg av profil, og har gått langt i retning av å innta en rolle som interesseorgan, noe som samsvarer dårlig med organiseringen som forvaltningsorgan. Statskonsult mener man bør vurdere å flytte senterets virksomhet ut av statsforvaltningen og overlate den til organisasjoner i det sivile samfunn, eventuelt med statlig finansiell støtte.

Dersom senteret skal fortsette som forvaltningsorgan, bør det vurderes om rammene for virksomheten skal ha en klarere avgrensning.

Avgrensningen av mandatet bør skje i retning av at senteret får en forumsfunksjon og rolle som

kunnskapsformilder, slik at senteret selv spiller en mindre aktiv rolle som debattant og i stedet legger til rette for meningsutveksling og debatt mellom andre aktører.

2.6.3 Evalueringen av Senter mot etnisk diskriminering

Bakgrunn

Ved opprettelsen av SMED som en prøveordning, ble det forutsatt at ordningen skulle evalueres innen utløpet av prøveperioden. Bakgrunnen var at evalueringen ville være viktig i vurderingen av om og eventuelt hvordan SMEDs virksomhet skulle videreføres etter prøveordningen.

Institutt for retts sosiologi ved Universitetet i Oslo (nå Institutt for kriminologi- og retts sosiologi) og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) (heretter utrederne) fikk i oppdrag å foreta en løpende evaluering av virksomheten ved SMED i prøveperioden, som startet høsten 1999 og utløp 31. desember 2002. Evalueringen «SMED underveis. En prosessevaluering av Senter mot etnisk diskriminering» (Skriftserie nr. 75/2003) ble lagt fram i 2003. Rapporten ser på ulike måter å organisere innsatsen mot diskriminering på i fremtiden. Den går også inn på spørsmål om kompetanse, målsettingen om å være et landsdekkende tilbud, hvilke grupper som bør omfattes av denne innsatsen, samt spørsmålet om stasjonær eller oppsøkende virksomhet.

Ved vurderingen av hvordan SMED bør videreføres, argumenterer utrederne først og fremst i forhold til Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002: 12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering, siden NOU 2002: 12 var det eneste dokumentet som presenterte et alternativ til videreføring av SMED før evalueringen ble ferdigstilt. Av denne grunn argumenteres det særlig i forhold til Holgersenutvalgets forslag om å opprette et kompetansesenter for etnisk likestilling som ikke skal ha noen form for saksinntak (verken rettshjelp eller enkeltsaksbehandling) – noe evalueringen sterkt fraråder. Evalueringen anbefaler istedenfor at SMED videreføres som et kompetansesenter som også yter rettshjelp. Denne anbefalingen må ses på bakgrunn av at Holgersenutvalget i NOU 2002: 12 foreslo at saker om etnisk diskriminering kan klages inn for et diskrimineringsstilsyn, som kan avgjøre saken med bindende virkning.

Vurdering av Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002: 12

Utrederne drøfter Holgersenutvalgets forslag om å opprette et tilsyn og et klageorgan som skal håndheve lov mot etnisk diskriminering, jf. NOU 2002: 12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering. Utrederne påpeker at et tilsyn vil kunne utføre noen av de samme oppgavene som SMED har hatt, men vil være ute av stand til å utføre andre. Det vises til at et tilsyn som har som hovedoppgave å håndheve en lov, vil måtte opptre nøytralt overfor involverte parter, mens det ut fra mandatet til SMED har vært sentralt å kunne opptre som partsrepresentant for enkeltpersoner og for gruppeinteresser. Utrederne vurderer Holgersenutvalgets forslag om en tilsynsordning opp mot en ombudsordning i rapportens kapittel 10.4, på side 215:

«Et ombud vil ha noe av samme typen funksjoner som et tilsyn; det er i alminnelighet et krav at også ombud skal innta en nøytral holdning i forhold til partene. Et ombud vil imidlertid kunne gå ut over den rollen som må kreves av et tilsyn ved at ombudet vil ha som en av sine naturlige oppgaver å følge opp og eventuelt kritisere et tilsyns håndheving av lovgivningen. Ombudet vil med andre ord ha en friere stilling enn et tilsyn, men vil også være i en mer uforpliktende rolle. [...]

Tilsyn og ombud har håndhevings- og kontrollfunksjoner. Vi har mange eksempler på at slike funksjoner kombineres med hjelpefunksjoner overfor de gruppene ordningen omfatter, blant annet i form av rådgivning og veiledning om hvordan hjelp kan søkes eller problemer løses. Men det er ulike oppfatninger om hvor hensiktsmessig det er å samle kontroll- og hjelpefunksjoner på en hånd. Et organ som håndhever en lov kan selvsagt ikke samtidig yte klienter en partsorientert bistand, men må i prinsippet holde seg like nøytral i rådgiverrollen som i håndheverrollen. Et ombud, som ikke kan treffe bindende vedtak, men avgir rådgivende uttalelser, kan stå noe friere med hensyn til en mer partsorientert bistand, men risikerer raskt å bli utsatt for kritikk og miste legitimitet ved slik adferd. Ut fra våre erfaringer vil det være lite heldig å samle ulike former for håndhevings-, kontroll- og hjelpefunksjoner i én institusjon. Etter våre oppfatninger vil hjelpefunksjonene lett bli skadelidende med en slik organisering. [...]»

SMEDs funksjoner og virkemidler

Utrederne analyserer SMEDs arbeid med dokumentasjon, informasjon, utadrettet virksomhet og rettshjelp. Evalueringen viser at SMED i stor grad har lyktes med operasjonaliseringen av de over-

ordnede målsetningene for virksomheten, men det pekes også på at senteret har et forbedringspotensial på visse områder.

Når det gjelder *dokumentasjonsvirksomheten*, viser utrederne til at SMED bruker rettshjelpssakene som grunnlag for dokumentasjonen av art og omfang av rasisme og diskriminering, og at dette fører til at dokumentasjonen får en autentisitetsgrad som gir den sterk tyngde. Det vises videre til at senteret gjennomfører prosjekter for å få dypere innsikt i spesielle problemområder, for deretter å utnytte dette materialet i offentlige påvirkningsprosesser. Senteret har også utnyttet materiale som er kommet fra andre organisasjoner og etater, samt fra andre som har rapportert om diskriminering til senteret. Senteret klarer dermed å produsere en innsikt om feltet som rettshjelpen alene ikke kunne bidra til på grunn av manglende eller for lite saksmateriale innen det enkelte problemområde.

Når det gjelder SMEDs arbeid med *informasjon og utadrettet virksomhet*, påpeker utrederne at utviklingen på pådriverfeltet er nært knyttet opp til utviklingen av rettshjelpen og dokumentasjonsvirksomheten. Senteret har utnyttet materiale fra dokumentasjonsvirksomheten og rettshjelpsvirksomheten i påvirkningsarbeidet, og dette trekkes fram som positivt i evalueringen.

Utrederne slår fast at SMED har etablert seg som en sentral aktør i ulike debatter på minoritetsfeltet. Senteret har utviklet en solid pådriverrolle både overfor myndighet og aktører i privat sektor. Senteret har vært utsatt for lite offentlig kritikk i forbindelse med sin utadrettede virksomhet. Utrederne skriver at en årsak til dette kan være at SMED har fremstått med en profesjonalitet og faglig tyngde som har gjort det vanskelig å ta til motmæle.

SMEDs *rettshjelp* har utgjort den tyngste delen av senterets virksomhet, og har også hatt en sentral betydning for hvordan SMEDs øvrige oppgaver er blitt utført. Ifølge utrederne hadde dokumentasjons-, informasjons- og pådriverarbeidet hatt et helt annet og magrere innhold uten erfaringene og materialet fra rettshjelpsvirksomheten.

Utrederne drøfter hvorvidt rettshjelpsvirksomheten bør integreres i et nytt kompetansesenter på side 218–219 i rapporten, og konkluderer med at rettshjelpsvirksomheten bør inn i kompetansesenteret. Det legges blant annet vekt på at et kompetansesenter vil kunne ha en mer oppsøkende profil for rettshjelpsarbeidet enn det foreslåtte diskrimineringstilsynet, og at man da vil kunne nå grupper som SMED i mindre grad har oppnådd kontakt med (mer marginaliserte innvandrere, innvandrerkvinner og minoriteter i distriktene). Utreder-

ne kan heller ikke se at SMEDs funksjon når det gjelder å heve et saks- eller konfliktmateriale fra et mikronivå til et rettspolitisk makronivå i den hensikt å få endret den utilfredsstillende utgangssituasjonen, kan erstattes av et diskrimineringstilsyn eller andre rettshjelpsaktører på feltet. Det påpekes videre at en partsrepresentant kan være mindre objektiv og mer offensiv enn et diskrimineringstilsyn, og at et diskrimineringstilsyn vil bidra til å høyne tersklene for minoritetsbefolkningens rettshjelp. Det vises også til at et kompetansesenter som kan opptre som partsrepresentant, i motsetning til et diskrimineringstilsyn, vil ha et dialogisk forhold til klienten som gir helt annen informasjon om hva personer med minoritetsbakgrunn opplever som problemer i møtet med samfunnet. I tillegg anføres det at man ville miste spisskompetanse og den tyngden som er nødvendig i forhandlingene med motpartene. Til sist vises det til at det utenfor virkeområdet til den nye loven mot etnisk diskriminering fortsatt vil være nødvendig å observere feltet i forhold til andre regler ut over denne nye loven, for å se om problembildet endrer seg.

På denne bakgrunn anbefaler utrederne at rettshjelpsvirksomheten integreres i et nytt kompetansesenter (som SMED skal omdannes til ifølge Holgersenutvalgets forslag). Utrederne kan ikke se at de nevnte oppgavene kan ivaretas godt nok av et nytt diskrimineringstilsyn eller av andre rettshjelpere, fordi de vil mangle den nødvendige spisskompetansen. De mener også det kvalitativt vil være en dårlig løsning å si at rettshjelpsbehovet kan ivaretas gjennom den ordinære fri rettshjelp-ordningen, fordi man finner liten eller ingen kompetanse for denne type spørsmål i advokatstanden.

Landsdekkende tilbud

Evalueringen tar utgangspunkt i at virksomheten til det fremtidige senteret fortsatt må ha som målsetting å være landsdekkende, selv om dette er svært vanskelig å få til på en tilfredsstillende måte med ett sentralt kontor i Oslo. Det vises til at en stor del av SMEDs saker kommer fra Oslo- og Østlandsområdet, og i stor utstrekning dreier seg om diskriminering av personer med ikke-vestlig bakgrunn. Det reises spørsmål om det bør satses mer aktivt på å få etablert mer kontakt med andre personer og grupper som holder til andre steder i Norge, som samer og nasjonale minoriteter.

Oppsøkende virksomhet

Målsettingen om å være et landsdekkende tilbud har sammenheng med omfanget av Senterets opp-

søkende virksomhet. Evalueringen viser at kontakten med klienter fortrinnsvis synes å ha oppstått ved at klienter har oppsøkt Senteret på dets hovedkontor. Klientene har relativt lang botid, noe som tyder på at Senteret i stor utstrekning har tiltrukket seg klienter som har hatt muligheten til å bli godt kjent med norske forhold. Senteret har i liten grad gått inn på felt hvor de må forholde seg til tunge problemer som gjelder mindre grupper blant minoritetene. Evalueringen viser også at noen minoritetsgrupper i liten grad har henvendt seg til Senteret, blant annet minoritetsgrupper med tilhold i den nordlige delen av Norge. Utrederne mener det bør legges opp til større mangfold i den oppsøkende virksomheten, og at fantasien i større grad bør tas i bruk for å nå nye grupper og nye problemer. Det vises til at oppsøkende virksomhet kan organiseres i forhold til avgrensede grupper, avgrensede problemstillinger og geografisk avgrensede områder, for eksempel gjennom pendling mellom stasjonær og ambulerende virksomhet.

Anbefalinger

Utrederne anbefaler at SMED videreføres som et kompetansesenter med rettshjelp. Argumentasjonen er knyttet opp mot Holgersenutvalgets forslag til håndhevingsapparat i NOU 2002: 12. SMED tiltenkes således ingen rolle med å håndheve den nye loven mot etnisk diskriminering. Håndheverrollen forutsettes lagt til et annet organ, jf. forslaget om eget Diskrimineringsstilsyn i NOU 2002: 12. Utrederne uttaler i kapittel 10.6, på side 222 i rapporten:

«Vi har argumentert for at det er viktige oppgaver som et tilsyn ikke vil kunne håndtere på en tilfredsstillende måte. Vi mener også at et kompetansesenter uten et rettshjelpstilbud, vil bli et halvhjertet tilbud som vil gå glipp av mye verdifullt erfaringsmateriale som grunnlag for sin virksomhet. [...]

[...]Vi mener at koplingen mellom håndhevingsorgan og kompetansesenter er uheldig, men at kompetansesenter og rettshjelp er en god kombinasjon. Etter vår oppfatning er SMEDs egen virksomhet, med kombinasjon av disse oppgavene, en god illustrasjon på dette.

Et kompetansesenter som også yter rettshjelp til sine klienter vil ha et godt grunnlag for å utføre flere av de sentrale oppgavene på diskrimineringsfeltet. Med rettshjelp i «porteføljen» vil det være grunnlag for så vel systemtilnærming som individtilnærming til problemene. Videre vil man være sikret erfaringsmateriale som gir særlig godt grunnlag for å følge med på hvordan lovgivningen og de organer som skal håndtere lovgivningen fungerer. Man vil også være sikret tilgang på et bredt og sammensatt erfaringsmateriale, som når det blir akkumulert, i mange tilfeller er særlig godt egnet som grunnlag for rettspolitisk virksomhet og pådriverarbeid.

Vi antar at et kompetansesenter uten rettshjelpstilbud vil ha betydelig større problemer med å få klienter og saker, og at grunnlagsmaterialet for et slikt senteres virksomhet i stor utstrekning må hentes utenfra. Uten klienter og saker vil et kompetansesenter ha et betydelig svakere materielt grunnlag for virksomheten, og det vil i større grad kunne bero på tilfeldigheter hva slags saker som blir tatt opp. Man risikerer også at et slikt senter vil ha problemer med å ta opp de sakene som gir et adekvat uttrykk for de berørte gruppenes problemer. Vi er av den oppfatning at erfaringer fra andre områder, blant annet likestillingsområdet, styrker et slikt syn. Et kompetansesenter uten rettshjelp vil også måtte avvise eller henvide mange klienter videre til andre instanser eller institusjoner, fordi problemene deres helt eller delvis vil være av rettslig karakter. Vi tror kort sagt at et kompetansesenter uten rettshjelp vil bli et mindre effektivt og levende kraftsentrum for antidiskrimineringsarbeidet enn et senter med rettshjelp i porteføljen.»

3 Internasjonale forpliktelser og føringer

3.1 EU og EØS-avtalen

3.1.1 Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/73/EF

Rådsdirektiv 76/207/EØF om gjennomføringen av prinsippet om lik behandling av kvinner og menn når det gjelder adgang til arbeid, yrkesutdanning og forfremmelse, samt arbeidsvilkår, er en del av EØS-avtalen, jf. EØS-avtalens vedlegg XVII. Direktivet ble endret gjennom Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/73/EF, som implementerer den foreliggende praksis fra EF-domstolen og justerer direktivet i forhold til det nye direktivet om etnisk diskriminering (rådsdirektiv 2000/43/EF) og rammedirektivet for likebehandling i arbeidslivet (2002/78/EF). EØS-komiteen traff beslutning om å innlemme rådsdirektiv 2002/73/EF i EØS-avtalen 9. juli 2004.

Rådsdirektiv 2002/73/EF forutsetter at medlemsstatene oppretter uavhengige organer til å fremme, analysere og overvåke likebehandlingsprinsippet. Disse organene skal bistå enkeltpersoner i forbindelse med klager om forskjellsbehandling, til å gjennomføre uavhengige granskninger, publisere rapporter og komme med anbefalinger. Direktivet krever i likhet med rådsdirektiv 76/207/EØF at alle som mener seg diskriminert på grunn av kjønn, skal ha adgang til å fremme klager for domstolene eller forvaltningsorganer.

I det nye direktivet pålegges dessuten medlemsstatene å sikre at foreninger, organisasjoner og andre rettssubjekter som har interesse i at bestemmelsene i direktivet overholdes, kan reise sak på vegne av eller til støtte for saksøkeren.

3.1.2 Rådsdirektiv 2000/43/EF og rådsdirektiv 2000/78/EF

Rådsdirektiv 2000/43/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling uavhengig av rase eller etnisk opprinnelse og rådsdirektiv 2000/78/EF om generelle rammebetingelser for likebehandling med hensyn til sysselsetting og arbeid inngår i EUs ikke-diskrimineringspakke. I regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002–2006) gikk regjeringen inn for at ikke-diskrimine-

ringspakken skulle innlemmes i EØS-avtalen. Direktivene ble imidlertid ikke innlemmet i EØS-avtalen på grunn av manglende enighet blant EFTA-landene som er tilsluttet EØS-avtalen. Fra 1. januar 2004 er Norge og de øvrige EØS-landene med i EUs handlingsprogram for å bekjempe diskriminering (2001–2006). Norge har i forbindelse med tilslutningen til handlingsprogrammet forpliktet seg til å «[...]vurdere å gjøre framlegg om tilsvarende nasjonal lovgjeving som det følger av dei to direktiva», jf. St. prp. nr. 11 (2003–2004). Rådsdirektiv 2000/78/EF er implementert gjennom likebehandlingskapittelet (kapitler XA og XB) i arbeidsmiljøloven, jf. lov 2. mars 2004 nr. 58.

Rådsdirektiv 2000/43/EF oppstiller krav om at medlemsstatene har uavhengige organer som skal fremme likebehandling. Organene skal, tilsvarende hva som kreves etter rådsdirektiv 2002/73/EF, bistå enkeltpersoner i forbindelse med klager i saker om diskriminering, foreta uavhengige granskninger og publisere rapporter og gi veiledning.

I henhold til begge direktivene skal medlemsstatene sikre at enkeltindivider som mener seg krenket kan få sine klager behandlet av en rettslig eller administrativ instans, eventuelt forliksinstans.

3.2 Europarådet

3.2.1 Europarådets retningslinjer for nasjonale likestillingsapparat

Europarådet har på bakgrunn av FNs kvinnekonvensjon og FN-deklarasjoner med anbefalinger om opprettelse av nasjonale apparater for fremme av kvinners stilling og likebehandlingsprinsippet, utarbeidet retningslinjer for etablering av et nasjonalt apparat for fremme av likestilling («Handbook on National Machinery to promote Gender Equality and Action plans» (EG (2001) 07)). Håndboken fremhever balansegangen mellom ansvarlighet (accountability) og selvstendighet (autonomy) som et grunnleggende prinsipp for et effektivt fungerende apparat. Ansvarligheten sikres ved at apparatet har en posisjon der det kan være åpent for ulike standpunkter, ulike erfaringer og et bredt spekter av strategiske og praktiske interesser. Dialogen med ulike interessegrupper og frivillige organisasjoner

fremheves som et viktig grunnlag for apparatets legitimitet.

3.2.2 ECRI's General Policy Recommendation No. 7

Europarådets kommisjon mot rasisme og intoleranse, ECRI, vedtok 13. desember 2002 General Policy Recommendation No. 7 on national legislation to combat racism and racial discrimination (heretter kalt anbefaling nr. 7). Anbefaling nr. 7 angir en rekke materielle krav for hvordan nasjonal lovgivning som forbyr etnisk diskriminering bør utformes. Særlig relevant er anbefalingen i punkt III nr. 10 om at nasjonal lovgivning bør sikre ofre for diskriminering enkel tilgang til juridiske eller administrative klageprosedyrer, herunder tilgang til meglings-, hasteprosedyrer og midlertidige avgjørelser. En annen anbefaling i punkt V nr. 24 er at lovgivningen skal sikre etablering av uavhengige spesialiserte organer for å arbeide mot diskriminering på nasjonalt nivå. Et slikt organ bør ha myndighet til å assistere ofre for diskriminering, myndighet til å innhente opplysninger, rett til å reise sak og delta i saker for domstolene, overvåke lovgivningen og gi råd til lovgivende og utøvende myndigheter, foruten å støtte bevisstgjøringstiltak og tiltak for å fremme likestilling i samfunnet. ECRI har også gitt tilrådingen («Paris Principles») om minimumsstandarder for uavhengige kommisjoner, hvor det blant annet sies at organets uavhengighet bør nedfelles i lovgivning eller en annen konstitusjonell ramme. Videre må organet ha autonomi i forhold til regjering/ regjeringsmakt, være bredt sammensatt, ha et bredt mandat, adekvat myndighet for å etterforske eller framskaffe opplysninger og tilstrekkelige ressurser.

3.3 FN-konvensjoner mv.

3.3.1 FNs kvinnekonvensjon

FNs kvinnekonvensjon (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)), som Norge ratifiserte i 1981, krever at de ratifiserende parter realiserer likestillingsprinsippet gjennom lov eller andre passende virkemidler (artikkel 3). Konvensjonspartene har i medhold av kvinnekonvensjonen artikkel 2 bokstav c forpliktet seg til

«å innføre et rettsvern for kvinners rettigheter på lik linje med menns, og å sikre kvinner effektiv beskyttelse, via kompetente nasjonale dom-

stoler og andre offentlige institusjoner, mot enhver diskriminerende handling».

The Beijing Declaration and Platform for Action (1995) forutsetter opprettelsen av institusjonelle mekanismer for å fremme kvinners stilling. Et nasjonalt likestillingsapparats mandat må i henhold til plattformen være

«to design, promote the implementation of, execute, monitor, evaluate, advocate and mobilize support for policies that promote the advancement of women.» (paragraf 196).

Videre angis nødvendige forutsetninger for et effektivt fungerende apparat:

- «a) Location at the highest possible level in the Government, falling under the responsibility of a cabinet minister;
- b) Institutional mechanisms or processes facilitate, as appropriate, decentralised planning, implementation and monitoring with a view to involve non-governmental organisations and community organisations from grass-roots upwards;
- c) Sufficiently resources in terms of budget and professional capacity;
- d) Opportunity to influence development of all government bodies.»

3.3.2 UNHCHR's veiledende modell for lovgivning mot etnisk diskriminering

FNs Høykommissær for menneskerettigheter (UNHCHR) har utarbeidet en veiledende modell for statenes lovgivning mot etnisk diskriminering (Model for National Legislation for the Guidance of Government in the Enactment of further Legislation against Racial Discrimination). Veiledningen gir råd om lovgivning, herunder etablering av uavhengige nasjonale organer med myndighet til å arbeide mot etnisk diskriminering. Et slikt organ skal ha myndighet til å ta opp enhver sak om etnisk diskriminering og til å ta beslutninger i denne sammenheng. I veiledningen heter det:

«The Commission shall have jurisdiction to consider any matter relating to racial discrimination and to take decisions thereon.»

Det er imidlertid ikke sagt spesifikt at det er tale om å fastsette rettslig bindende beslutninger knyttet til behandlingen av enkeltsaker. Organet kan gi veiledende uttalelser til private og offentlige organer i saker om diskriminering, og gi råd om eventuelle andre virkemidler for å hindre diskriminering. En oppgave kan være å samle informasjon, gi opplæring og veiledning, samt å bidra til bransjeregler eller etiske regler som omfattes av loven. Or-

Om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda
(diskrimineringsombudsloven)

ganet kan også motta klager fra ofre for diskriminering, og foreta etterforskning av forhold tatt opp i klage eller av eget tiltak. Videre bør det kunne

mele og gi juridisk bistand til ofre for diskriminering når disse bringer saker inn for domstolene.

4 Håndhevingsapparatet i enkelte andre land

4.1 Land som har innført felles apparat eller har planer om å innføre dette¹

I *Canada* har man på føderalt nivå et felles organ for håndheving av ikke-diskrimineringslovgivning, Human Rights Commission. Den uavhengige kommisjonen arbeider for menneskerettigheter og håndhever klager over brudd på diskrimineringslovgivningen, mekler i enkeltsaker og gir generell veiledning og støtte. Den har ikke vedtakskompetanse, men kan sende saker videre til Human Rights Tribunal dersom mekling ikke fører fram. Det finnes tilsvarende lovgivning og håndheving på provinsnivå.

Flere europeiske land har også gjennomført, eller er i ferd med å gjennomføre, en samordning av håndhevingsapparatene for arbeidet med likestilling og mot diskriminering på en rekke forskjellige grunnlag.

I *Irland* finnes to landsdekkende offentlige organer som skal håndheve ikke-diskrimineringslovgivning og fremme likestilling; The Equality Authority (EA) og The Office of the Director of Equality Investigations (ODEI). Begge organene arbeider med likestilling og diskriminering på ni grunnlag, blant annet kjønn, etnisitet, religion, funksjonshemming, alder og seksuell orientering. Førstnevnte organ skal gi råd og veiledning om forståelsen av lovverket, foreslå retningslinjer, iverksette undersøkelser, ta initiativ til forskning, informasjon og holdningsskapende arbeid og drive rettshjelp, enten ved selv å representere parten eller ved å bekoste dette. ODEI er et domstolslignende organ som kan undersøke og etterforske diskrimineringsaker, megle og avgjøre klager over brudd på lovverket. ODEIs avgjørelser kan bringes inn for det ordinære rettsapparatet.

Nord-Irland har ett offentlig organ som bekjemper diskriminering og jobber for likestilling på flere grunnlag, The Equality Commission (EQC). EQC overvåker diskrimineringslovgivning om religion, politisk overbevisning, etnisitet, funksjonshemming, kjønn og sivil status. Reglene er spredt i ulike lovgrunnlag, og vernet varierer for de ulike diskri-

mineringsgrunnlagene, men det er planer om å utarbeide en felles ikke-diskrimineringslov på sikt. EQC gir råd og veiledning og yter rettshjelp til personer som mener seg utsatt for diskriminering. For å få bindende avgjørelser må sakene bringes inn for det ordinære rettsapparatet. EQC skal videre arbeide for å fremme like muligheter gjennom å gi veiledning og informasjon, stimulere til samarbeid, «good practice» etc.

I *Nederland* håndheves en felles lov om likebehandling av personer uavhengig av religion, tro, politisk overbevisning, rase, kjønn, nasjonalitet, seksuell orientering og sivil status av Likebehandlingskommisjonen (Commissie Gelijke Behandeling), som er en uavhengig kommisjon med ni medlemmer oppnevnt av justisministeren. Kommisjonen behandler klager over brudd på loven og annen relevant sivilrettslig lovgivning. Kommisjonen foretar undersøkelser og behandler saker i åpne høringer med begge parter til stede. Den fatter ikke rettslig bindende avgjørelser, men i praksis følger partene kommisjonens uttalelser.

I *Storbritannia* er det tre organer som arbeider for likestilling og mot diskriminering på nasjonalt nivå; Equal Opportunity Commission (kjønnslikestilling), Commission for Racial Equality (etnisk likestilling) og Disability Rights Commission (funksjonshemmedes rettigheter). De tre organene har ulike roller, og håndhever forskjellige lover mot diskriminering (Sex Discrimination Act, Equal Pay Act, Race Relations Act og Disability Discrimination Act). Det er igangsatt en prosess for å vurdere den framtidige organiseringen på dette området. I et høringsdokument skisseres mulighetene for å etablere et felles organ for likestilling og menneskerettigheter. Som utgangspunkt planlegges det å beholde eksisterende lovstruktur. Forslaget hadde høringsfrist august 2004, og er ikke formelt behandlet ennå. Man venter ikke at et eventuelt nytt organ kan etableres før tidligst i løpet av 2006.

Sverige har fire ombudsmenn som arbeider for å fremme likestilling og motvirke diskriminering med utgangspunkt i hhv. jämställdhetslagen (Jämställdhetsombudsmannen), lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering (Ombudsmannen mot etnisk diskriminering), lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder (Handikappombudsmannen) og lagen om förbud

¹ Se rapporten «Felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet», Kommunal- og regionaldepartementet, 2003, for utfyllende beskrivelse

mot diskriminering i arbeidslivet på grund av sexuell lægning (Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell lægning). Et lovutvalg fikk i januar 2002 i oppgave å utrede en samlet diskrimineringslovgivning, jf. utredningsmandat gitt av regjeringen i Kommitedirektiv 2002:11 En sammenhållen diskrimineringslagstiftning. Herunder skal utvalget vurdere om noen eller alle ombudsmennene bør slås sammen. Utredningen skal foreligge innen 31. januar 2006.

4.2 Andre nordiske land (Danmark og Finland)

I *Danmark* håndheves lovgivning om likestilling og diskriminering av forskjellige organer.

Lovgivningen om kjønnslikestilling håndheves av Ligestillingsnævnet. Nemnden ligger under Ligestillingsministeren (sosialministeren) og ble gjort permanent fra 2003. Etter nedleggelsen av det statlige Videnscenter for ligestilling ivaretas dokumentasjons- og informasjonsoppgaver av forskningsinstitusjoner/universiteter (Center for ligestillingsforskning ved Roskilde Universitetscenter) og selveiende institusjoner, som Center for tværfaglig information om kvindeforskning (Kvinfo).

Lovgivning om etnisk likebehandling og om forbud mot forskjellsbehandling på arbeidsmarkedet på grunnlag av rase eller etnisk opprinnelse håndheves av Klagekomiteen for Etnisk likebehandling opprettet i 2003. Komiteen er opprettet ved Institut for Menneskerettigheder. Instituttet ivaretar også dokumentasjons- og informasjonsoppgaver.

Arbeidstakere som mener seg diskriminert på andre grunnlag enn etnisitet og kjønn har ikke et tilsvarende håndhevingstilbud, men er henvist til domstolene.

Også i *Finland* er arbeidet med likestilling og diskriminering ivaretatt av ulike organer.

Likestillingsloven håndheves av Jämställdhetsombudsmannen, mens Delegationen för jämlikhetsärenden fungerer som permanent rådgivende organ for statsforvaltningen i spørsmål om kjønnslikestilling.

Finland vedtok nylig en lov om likestilling og forbud mot diskriminering på grunnlag av alder, etnisk og nasjonal opprinnelse, språk, livssyn, funksjonshemming, seksuell orientering mv. Håndhevingen ivaretas av arbeidsmiljømyndighetene på arbeidslivets område, mens Minoritetsombudsmannen og Diskrimineringsnemnden ivaretar håndhevingen av loven på alle øvrige samfunnsområder for så vidt gjelder etnisk diskriminering.

5 Felles håndhevingsapparat

5.1 Innledning

I rapporten «Felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet» foreslås det å etablere et felles håndhevingsapparat på tvers av diskrimineringsgrunnlagene kjønn og etnisitet, og å samle funksjonene som lovhåndhever og pådriver i ett organ. Apparatet foreslås videre delt i to instanser; en førsteinstans som behandler enkeltsaker og ivaretar pådriverrollen, og en andreinstans som behandler klager over førsteinstansens avgjørelser i enkeltsaker.

Høringsinstansene deler seg noe i synspunkter på de tre elementene i forslaget, og det er derfor naturlig å behandle disse i separate kapitler. Spørsmålet om felles håndhevingsapparat på tvers av diskrimineringsgrunnlag behandles i kapittel 5.2, spørsmålet om samling av lovhåndhever og pådriveroppgavene i ett organ behandles i kapittel 5.3 og spørsmålet om en toinstansordning i kapittel 5.4.

Muligheten for å inkludere arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel under det nye håndhevingsorganets kompetanseområde ble behandlet særskilt i Arbeids- og administrasjonsdepartementets rapport «Utredning om muligheten for å inkludere arbeidsmiljølovens bestemmelser om forskjellsbehandling under et fremtidig håndhevingsorgan for diskriminering». Se kapittel 5.2.2.

5.2 Felles organer på tvers av diskrimineringsgrunnlag

5.2.1 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen anser at et felles apparat på tvers av diskrimineringsgrunnlag best vil imøtekomme brukernes framtidige behov på området, og at en sammenslåing vil medføre store fordeler for arbeidet i håndhevingsapparatet.

Arbeidsgruppen påpeker at mange av målgruppene for likestillings- og ikke-diskrimineringsarbeidet er de samme. For å sikre en integrert og helhetlig tilnærming til likestillingsarbeidet og gjøre det enklere for brukerne å orientere seg i tilbudet, vil

det være fordelaktig å samle arbeidet innenfor ett felles organ.

Den tyngde og gjennomslagskraft som et felles håndhevingsapparat kan oppnå sammenlignet med flere mindre organer med begrensede virkeområder, trekkes også fram. Et større, samlet apparat vil også gi et mer stimulerende fagmiljø med større bredde i kompetansen. Dette kan bidra til at apparatet tiltrekker seg og beholder høyt kvalifisert arbeidskraft som sikrer høy kvalitet på arbeidet.

Erfaringsoverføring mellom de ulike diskrimineringsgrunnlagene er et annet moment som trekkes fram. Likestillingsombudets og Likestillings-senterets lange erfaring med å motvirke diskriminering og fremme likestilling mellom kjønnene kan ha betydelig overføringsverdi for arbeidet med likestilling og diskriminering på andre og – etter norske forhold – nyere diskrimineringsområder.

En sammenslåing vil dessuten kunne gi mer effektiv utnyttelse av ressursene. Overlappende innsats fra flere mindre organer vil også kunne unngås.

En utfordring ved en organisering på tvers av diskrimineringsgrunnlag vil være å ta hensyn til særtrekk ved de ulike diskrimineringsgrunnlagene. Det blir viktig å sikre at særeksptisen på de ulike diskrimineringsgrunnlagene opprettholdes og videreutvikles.

Arbeidsgruppen påpeker at det på samme måte er viktig at man ikke mister fokus på de enkelte grunnlagene og at man må hindre at noen grupper av diskrimineringsgrunnlag drukner i helheten. Dette må vies oppmerksomhet både ved innhenting og utvikling av ekspertise innad i organet og når det gjelder utspill i offentligheten. Det vil bli en utfordring for apparatet å balansere ressursbruken.

Arbeidsgruppen påpeker også faren for at et felles apparat kan komme til å fremstå som tammere i sine offentlige utspill, enn dersom hvert diskrimineringsgrunnlag hadde sitt eget organ som kunne fremme denne saken uten å måtte balansere mot andre hensyn. Ett samlet organ vil også gi færre stemmer i den offentlige debatten enn en organisering med flere organer vil.

5.2.2 Utredning om håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel

Rapporten foretar en sammenligning av regelverkene i likestillingsloven, arbeidsmiljøloven og den foreslåtte lov mot etnisk diskriminering, for å avdekke ulikheter som eventuelt kan vanskeliggjøre felles håndhevingsapparat. Grensesnittet mellom det foreslåtte håndhevingsorgan og Arbeidstilsynets og Petroleumsstilsynets kompetanseområder, samt fordeler og ulemper med felles håndheving blir også belyst.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet konkluderer med at arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel bør håndheves av det nye felles håndhevingsorganet mot diskriminering.

Gjeldende rett gir arbeidstakere som mener seg diskriminert i strid med arbeidsmiljøloven få andre muligheter enn å ta saken til domstolene for avklaring. De fleste som har blitt utsatt for diskriminering vil ha store barrierer mot å gå til et slikt skritt.

Dersom håndhevingsorganet opprettes kun for diskrimineringsgrunnlagene kjønn og etnisitet vil dette føre til ulik behandling av de som blir diskriminert på disse grunnlagene og de som mener seg diskriminert på andre grunnlag (for eksempel alder, funksjonshemming osv.), som fremdeles måtte tatt saken til rettsapparatet for avgjørelse. Arbeids- og administrasjonsdepartementet anser dette som uheldig.

Ulik håndheving av de forskjellige diskrimineringsgrunnlagene vil dessuten kunne føre til problemer der det er vanskelig å konkretisere på hvilket grunnlag en person er diskriminert, og hvor flere grunnlag er aktuelle (multippel diskriminering).

Diskrimineringslovverkene er også materielt svært like, og Arbeids- og administrasjonsdepartementet mener at de ulikhetene som foreligger ikke er av en slik karakter at felles håndheving ikke er tilrådelig.

5.2.3 Høringsinstansenes syn

5.2.3.1 Arbeidsgruppens rapport

Høringsinstansene til arbeidsgruppens rapport er delt i synet på forslaget om et felles håndhevingsapparat på tvers av diskrimineringsgrunnlag.

For de tre berørte instansenes vedkommende, støtter *Senter mot etnisk diskriminering (SMED)* forslaget. *Likestillingsombudet* ønsker primært ett samlet organ for lovhåndhevings- og pådriverarbeid på området for kjønnslikestilling, men kan subsidiært støtte arbeidsgruppens forslag. *Likestillingssenteret* støtter et felles lovhåndhevingsorgan,

men ønsker pådriverrollen på området for kjønnslikestilling videreført i et separat organ.

Blant de som støtter arbeidsgruppens forslag er ellers *Norges Byggeforskningsinstitutt (Byggforsk)*, *Oslo og Bærum kommuner*, *fylkesmennene i Rogaland og Buskerud*, *Møre og Romsdal fylkeskommune*, *Oslo politidistrikt*, *Arbeidsgiverforeningen NAVO*, *Næringslivets hovedorganisasjon*, *Utdanningsforbundet*, *Norges bygdekvinnelag*, *Juss Buss*, *MiRA – ressurs-senter for innvandrere- og flyktningkvinner*, *Innvandrerens landsorganisasjon (INLO)*, *Landsforeningen for lesbisk og homofil frigjøring (LLH)*, *Norsk folkehjelp og Røde Kors*.

I likhet med Likestillingssenteret er det flere høringsinstanser som gir delvis støtte til forslaget ved at de går inn for et felles organ for håndheving av diskrimineringslovgivningen, men vil ha pådriverrollen i separate organer. Blant disse er *Kilden*, *Human-Etisk Forbund*, *Krisesentersekretariatet*, *Kvinneuniversitetet Nord*, *Norsk Kvinnesaksforening* og *Kirkerådet*.

Antirasistisk senter vil, som Likestillingsombudet, primært ha separate håndhevingsapparater for hvert diskrimineringsgrunnlag.

Enkelte instanser mener at man bør begrense seg til å etablere felles klageorgan, se nærmere om dette under kapittel 5.4.3.

Videre er det enkelte høringsinstanser som mener at tilstrekkelige synergieffekter kan oppnås ved en samlokalisering av håndhevingsapparatene på de ulike diskrimineringsområdene. Dette gjelder blant annet *Likestillingsombudet* og *Norsk Forbund for Utviklingshemmede*.

Høringsinstansene som støtter arbeidsgruppens forslag trekker særlig fram potensialet for faglig synergi og kompetanseoverføringer, brukernes behov for å kunne henvende seg ett sted og den synlighet og gjennomslagskraft som et større og samlet organ vil kunne få.

Både *LLH*, *MiRA-senteret* og *SMED* fremhever hensynet til brukerne. *SMED* uttaler at:

«[...] utviklingen av diskrimineringsvernet generelt og sektorvis lovgivning, f.eks. kapittel X A i arbeidsmiljøloven og diskrimineringsforbud i boliglovgivningen, medfører at det må vurderes en sammenslåing, særlig av hensyn til brukerne, både de som har rettigheter og de som er forpliktet etter lovgivningen.»

MiRA-Senteret og *SMED* er blant høringsinstansene som særlig fremhever muligheten for kompetanseoverføring mellom de ulike diskrimineringsfeltene.

MiRA-Senteret påpeker at et felles håndhevingsorgan vil ha bedre forutsetninger for å gripe

fatt i diskriminering på flere grunnlag (multipel diskriminering):

«MiRA-Senteret arbeider med spørsmål knyttet til minoritetskvinner, som ofte diskrimineres på grunn av kjønn, i tillegg til etnisitet. For vårt arbeid ser vi nytten av et apparat som arbeider med flere diskrimineringsgrunnlag samtidig.»

Statskonsult, LLH, SMED og Utdanningsforbundet trekker fram betydningen av å tilrettelegge for fagmiljøer som ikke er så små og sårbare at de har vansker med å tiltrekke seg og beholde kvalifisert arbeidskraft.

Statskonsult ser positivt på forslaget, blant annet under henvisning til mulighetene for økt rettslig konsistens og samordning mellom beslektede områder:

«En viktig fordel synes særlig å være knyttet til rettslig konsistens og samordning mellom beslektede rettsområder knyttet til diskriminering. Disse har en felles forankring i menneskerettighetsperspektivet, som også vil gi et overordnet formålsgrunnlag for håndhevingsapparatet. En annen fordel kan være at samlet innflytelse og gjennomslagskraft vil være større, enn dersom separate organer hver for seg skal forvalte mer spesialiserte hensyn. Dette kan både gi bedre etterlevelse av regelverk, og forhindre unødig konkurranse mellom formål.»

Høringsinstanser som er skeptiske til arbeidsgruppens forslag fremhever forskjellene mellom diskrimineringsgrunnlagene.

Likestillingssenteret og *Likestillingsombudet* fremhever at representasjonslikhet er et viktig utgangspunkt for arbeidet for kjønnslikestilling, mens det på etnisitetsområdet i større grad er et spørsmål om likebehandling enn endring av maktstrukturer. *Likestillingsombudet* uttaler:

«Arbeidet for likestilling mellom kjønnene dreier seg om alle menn og kvinner i landet, og har blant annet sin berettigelse i at hvert kjønn utgjør ca halvparten av befolkningen og derfor bør være representert noenlunde likt på alle arenaer av betydning. Arbeid for etnisk likestilling angår i utgangspunktet en langt mindre del av befolkningen, og tankegangen om representasjon er neppe anvendbar på samme måte. På etnisitetsområdet er målet i mye større grad å sikre likebehandling enn å sørge for endring av samfunnets maktstrukturer.»

Likestillingssenteret mener imidlertid at *lovhåndhevingen* har så vidt store metodiske likhetstrekk innenfor begge diskrimineringsgrunnlag at det vil være en fordel å samle lovhåndheveroppgaven i et felles apparat på tvers av grunnlagene.

Flere høringsinstanser ytrer også frykt for at interesseløstninger mellom diskrimineringsgrunnlagene kan bidra til et unnvikende håndhevingsapparat, eller til at arbeidet med enkelte diskrimineringsgrunnlag vil bli nedprioritert i forhold til andre. Hvilke diskrimineringsgrunnlag de ulike instansene frykter kan bli skadelidende ved en sammenslåing, avhenger av ståsted og arbeidsfelt.

Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM) uttaler:

«For minoritetsbefolkningen har det vært av stor praktisk og symbolsk betydning at det finnes et håndhevingsapparat og kompetanseorganer som arbeider særskilt med etnisk diskriminering. For mange i minoritetsbefolkningen vil sammenslåing av eksisterende organer til et felles håndhevingsapparat, fortone seg som en offentlig usynliggjøring av etnisk diskriminering som et problemfelt.»

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) sier:

«Når flere ulike diskrimineringsgrunnlag integreres i ett og samme organ, vil det være en fare for at man kan miste fokus på de enkelte diskrimineringsgrunnlag. Blant annet kan det være en fare for at diskriminering på grunnlag av kjønn kommer i skyggen av andre diskrimineringsgrunnlag, da andre diskrimineringsgrunnlag ofte vil være mer synlige [i] samfunnet. Et fellesorgan kan være med på å redusere den fremtredende posisjonen likestillingsorganene har i dag.»

Enkelte høringsinstanser, herunder *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)*, *Samarbeidsutvalget* (for åtte organisasjoner for funksjonshemmede) og *Human-Etisk Forbund*, anser at man bør avvente Syseutvalgets utredning og et eventuelt samlet rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av seksuell orientering før man vurderer å samle diskrimineringsgrunnlagene i et felles håndhevingsapparat.

5.2.3.2 Utredning om håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel

De fleste høringsinstansene er positive til utredningens hovedkonklusjon og støtter at arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel bør håndheves av et nytt felles organ mot diskriminering. Blant de som støtter forslaget er *Direktoratet for arbeidstilsynet*, *Likestillingsombudet*, *Likestillingssenteret*, *Petroleumstilsynet*, *Statens råd for funksjonshemmede*, *Senter mot etnisk diskriminering (SMED)*, *Statens seniorråd*, *Syseutvalget*, *Arbeidsgiverforeningen NAVO*, *Handels- og servicenæringens Hovedorganisa-*

sjon (HSH), Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), Yrkesorganisasjonens sentralforbund (YS), Landsforeningen for lesbisk og homofil frigjøring (LLH), Norges Handikapforbund, Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD) og Senter for seniorpolitikk.

LLH og SMED peker på at boliglovgivningen også inneholder et forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering mv. og etterlyser dette området under det nye organets kompetansefelt. Likestillingsombudet og Likestillingssenteret er noe skeptisk til om det er hensiktsmessig at det nye organet håndhever diskriminering på grunn av deltid og midlertidig tilsetning, da dette ikke alltid vil ha en nær sammenheng med kjønn eller etnisitet. Landsorganisasjonen (LO) er ikke negativ til at arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel skal ha tilsvarende håndhevingsmuligheter som likestillingsloven og diskrimineringsloven, men mener at en utvidelse av Arbeidstilsynets kompetanse kan gi et like godt resultat som å inkludere likebehandlingsbestemmelsene under det nye ombudets kompetanseområde. Kontaktutvalget mellom innvandrene og myndighetene (KIM) er også positive til konklusjonen, men uttrykker bekymring for at etnisitet som diskrimineringsgrunnlag ikke vil få det ønskelige og nødvendige fokus når flere diskrimineringsgrunnlag skal underlegges ombudet. Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) ønsker primært et eget håndhevingsorgan for arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel, men støtter sekundært et felles håndhevingsorgan. Utdanningsgruppenes hovedorganisasjon (UHO) ønsker primært ikke et felles organ for diskrimineringssaker, men dersom dette blir en realitet støtter UHO at arbeidsmiljølovens likebehandlingsbestemmelser også underlegges organets kompetanseområde. Likestillingsombudet, SMED og LO mener det bør arbeides aktivt for å gjøre ordlyden i de tre lovverkene som skal underlegges det nye organet så lik som mulig, for å hindre tolkningstil.

5.2.4 Departementets vurdering

Departementet går etter en avveining av argumentene inn for etablering av et felles håndhevingsapparat på tvers av diskrimineringsgrunnlag, i tråd med arbeidsgruppens forslag og forslaget i Arbeids- og administrasjonsdepartementets utredning om håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel.

Departementet konstaterer at høringsinstansene er delt i synet på arbeidsgruppens forslag, og at flere alternative modeller foreslås. Departementet finner imidlertid ikke at det er framkommet nye, vesentlige argumenter i høringsrunden.

Blant annet som en konsekvens av den internasjonale rettsutviklingen på menneskerettighetsområdet, er den nasjonale utviklingen av regelverk som skal sikre ikke-diskriminering og likestilling inne i en rask utvikling. Dette er først og fremst synliggjort ved at flere grupper får eget regelverk, men også ved at eksisterende regelverk skjerpes og utvikles. Det er et stort innbyrdes slektskap mellom disse rettsområdene, og for å sikre en enhetlig rettsutvikling vil det være hensiktsmessig at regelverket forvaltes innenfor den samme instansen.

En konsekvens av at vernet mot diskriminering og arbeidet for likestilling styrkes på flere områder, er at arbeidsgivere, organisasjoner og samfunnet for øvrig må tilbys en mer helhetlig og integrert tilnærming til likestillingsarbeidet. En annen konsekvens er at jo mer omfattende rettsvern mot diskriminering, jo større sjanse er det for at enkeltpersoner kan påberope seg flere diskrimineringsgrunnlag, såkalt multipl diskriminering.

Et felles håndhevingsapparat på tvers av diskrimineringsgrunnlagene vil kunne utføre sitt arbeid på basis av en bredere og mer helhetlig forståelse av hvordan forskjellsbehandling kommer til uttrykk i samfunnet og hvordan den kan bekjempes.

Et felles apparat som omfatter flere diskrimineringsgrunnlag vil bidra til enkelhet og klarhet for brukeren. Det er et mål at brukerne, det være seg enkeltpersoner, virksomheter, organisasjoner eller offentlig myndigheter, ikke skal behøve å forholde seg til flere myndigheter enn nødvendig. Departementet viser her blant annet til St. meld. nr. 17 (2002–2003) Om statlige tilsyn.

For arbeidsgivere som trenger veiledning og bistand om ikke-diskrimineringslovgivning og hvorledes mangfold og likestilling aktivt kan fremmes, vil det være en hjelp å kunne forholde seg til ett organ fremfor en serie organer. For enkeltpersoner som mener seg diskriminert, vil det likeledes være en fordel å forholde seg til ett organ, fremfor å finne fram i en flora av ulike organer. Fordelene ved ett felles organ vil særlig vise seg i forhold til tilfeller av multipl diskriminering, dvs. diskriminering på flere grunnlag. Aktuelle eksempler er tilfellene der kvinner er nektet å bruke religiøst hodeplagg (hijab) på arbeidsplassen. Disse sakene ligger i grenselandet mellom diskriminering på grunnlag av kjønn og religion, og et felles håndhevingsapparat vil tilrettelegge for en langt mer helhetlig behandling både av konkrete enkeltsaker og mer generelt pådriverarbeid omkring hijab-problematikken enn separate håndhevingsorganer.

Det er departementets vurdering at en samling kan gi organet en større gjennomslagskraft enn flere mindre håndhevingsorganer med mer begrenset

virkeområde. Det vil tilrettelegge for et større og bredere fagmiljø, som kan fastholde og tiltrekke seg velkvalifisert fagkompetanse. Høy faglig kvalitet vil gi den legitimitet og tillit som er nødvendig for å bli et autoritativt organ.

Departementet mener også at en felles organisering legger godt til rette for en kompetanseoverføring fra arbeidet med kjønnsdiskriminering og kjønnslikestilling som kan være til stor nytte ved utviklingen av arbeidet med øvrige diskrimineringsgrunnlag. Samtidig vil arbeidet for kjønnslikestilling kunne hente fornyet inspirasjon fra arbeidet med diskrimineringsgrunnlag som er nyere både som politikk- og rettsområder.

Felles håndhevingsapparat antas også å kunne gi en mer effektiv utnyttelse av ressursene, blant annet vil stordriftsfordeler ved løsning av interne, administrative oppgaver kunne frigjøre ressurser til det faglige arbeid.

Departementet har også merket seg at utviklingen i de europeiske land går i retning av etablering av felles apparater for diskriminering og likestilling. Det vises til at de foreløpige erfaringene med en integrert tilnærming synes å være at felles apparater har en sterkere posisjon enn separate organer og kan dra stor nytte av erfaringsutveksling.¹

Departementet er oppmerksomt på at en håndtering av flere diskrimineringsgrunnlag i ett apparat, vil innebære utfordringer. Det vil blant annet være viktig å ha en oppmerksomhet på at det vil være visse forskjeller mellom diskrimineringsgrunnlagene, og i metodene for å fremme likestilling for de ulike diskriminerte gruppene. Et fellesorgan må derfor sikre at den særlige ekspertisen på de ulike diskrimineringsgrunnlagene opprettholdes og videreutvikles.

Enkelte høringsinstanser har foreslått at det ikke tas stilling til et felles håndhevingsapparat før det rettslige vernet er tilstrekkelig utredet for alle grunnlag, og det siktes da i særlig grad til det rettslige vernet for funksjonshemmede som er under utredning. Departementet konstaterer at Syseutvalget har frist til april 2005, og at det vil gå ytterligere noe tid før et eventuelt lovforslag blir framlagt for og behandlet i Stortinget og en lov kan tre i kraft. Dersom man skal avvente denne prosessen, vil man enten måtte utsette ikrafttredelsen av lov mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. eller etablere et midlertidig håndhevingsapparat for denne loven. Dette er etter departementets syn ikke en tilfredsstillende løsning.

Departementet har imidlertid merket seg den foreløpige holdning til spørsmålet hos Syseutvalgets flertall, se kapittel 2.5, og vil legge vekt på å utforme et forslag til håndhevingsapparat som uten nevneverdige justeringer kan håndheve ytterligere diskrimineringslovverk.

5.3 Felles organ for håndheverrollen og pådriverrollen

5.3.1 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at arbeidet med konkrete enkeltsaker (lovhåndheving) og hele bredden av pådriverarbeidet samles i ett og samme organ. I dagens likestillingsapparat er disse rollene til en viss grad atskilt ved at Likestillingscenteret driver pådriverarbeid, mens Likestillingsombudet har hovedfokus på lovhåndheverrollen i tillegg til noe pådriverarbeid. Holgersenutvalget foreslo en lignende oppgavefordeling på området for etnisk diskriminering og likebehandling, med et Diskrimineringsstilsyn som i hovedsak skulle ta seg av lovhåndheverrollen, mens et kompetansesenter skulle ta seg av pådriveroppgavene.

Arbeidsgruppens argumenter for å samle lov- og håndhever- og pådriverfunksjonene er langt på vei de samme som for sammenslåing på tvers av diskrimineringsgrunnlag.

Arbeidsgruppen viser til at en sammenslåing kan virke gjensidig styrkende på utøvelsen av funksjonene ved at enkeltsaker gir grunnlag for å avdekke utfordringer av mer generell karakter, noe som i sin tur danner grunnlag for kritiker- og pådriverrollen.

Arbeidsgruppen viser også til at overlappende arbeid er en reell problemstilling for det eksisterende likestillingsapparatet ved at både Likestillingscenteret og Likestillingsombudet utfører pådriverarbeid til dels relatert til de samme tema og til dels rettet mot samme målgrupper. En felles organisering vil, i tillegg til at man unngår slikt overlappende arbeid, kunne bidra til å gi en klarere profil utad på arbeidet og lette kommunikasjonen med publikum og brukere. I tillegg ligger det et potensial for en bedret ressursutnyttelse, blant annet med muligheter for å redusere administrative utgifter. Gruppen påpeker videre at en samling av offentlige oppgaver utgjør en viktig del av Moderniseringsprogrammet for offentlig forvaltning.

Arbeidsgruppen ser imidlertid at en samling av lov- og håndheverrollen og pådriverrollen i ett organ medfører en risiko for at det ikke opprettholdes et tilstrekkelig klart skille mellom disse to rollene. Fa-

¹ Rapporten «Specialised bodies to promote equality and/or to combat discrimination», 2002. Utarbeidet av PLS Rambøll Management på oppdrag av EU-kommisjonen. Referert i rapporten «Felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet» s. 29 flg.

ren ved en sammenslåing er at tilsynets troverdighet som uavhengig og objektiv instans kan bli svekket dersom den nye enheten samtidig skal ivareta en kritisk pådriverrolle.

Arbeidsgruppen viser også til at man ved en samling av de ulike funksjonene reduserer antall talerør ut til media og offentligheten.

Arbeidsgruppen påpeker imidlertid at det eksisterende Likestillingsombudet ikke opplever rollesammenblanding som et praktisk problem.

Gruppen mener videre at en partisk rettshjelpsfunksjon tilsvarende den Senter mot etnisk diskriminering utfører i dag, ikke kan ytes innen for ett felles håndhevingsorgan.

5.3.2 Utredning om håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel

Utredningens synspunkter på koblingen av håndheverrollen og pådriverrollen avviker ikke fra det som framkommer i arbeidsgruppens rapport, som fremstilt under kapittel 5.3.1 ovenfor.

5.3.3 Høringsinstansenes syn

5.3.3.1 Arbeidsgruppens rapport

Flere av høringsinstansene til arbeidsgruppens rapport, blant *annet Likestillingsombudet, Senter mot etnisk diskriminering (SMED), Innvandrernes landsorganisasjon og Statskonsult*, fremhever den legitimitet og det faglige fundament som pådriverinitiativene kan få ved å bygge på de konkrete diskrimineringsaker som behandles under lovhåndheverrollen.

Likestillingsombudet mener det vil være

«[...]en fordel å ha klagesakene som bakgrunn når man skal ta stilling til mer generelle og prinsipielle spørsmål, fordi sakene gir et godt bilde av de likestillingsutfordringene man til enhver tid står overfor, det være seg i arbeidsliv, familieliv eller samfunnsliv generelt.»

Likestillingsombudet trekker også fram at ombudet og senteret allerede i dag har til dels overlappende oppgaver og at det er forvirring hos publikum og brukere om hvem som gjør hva.

SMED mener at det ikke bør opprettes flere organer på diskrimineringsområdet enn nødvendig, og trekker i likhet med ombudet fram hensynet til brukerne som et argument for å samle flere funksjoner i samme organ.

Generelt har *Statskonsult* vært kritisk til organer som har en oppgaveprofil som medfører risiko for rolleblanding, men viser på den annen side til at

mange organer mestrer en kombinasjon av en myndighetsutøvende og pådriverrolle:

«Det sentrale spørsmål her er at organet har et mandat og en oppgaveportefølje som er forenlig med rollen som lovhåndhevende myndighet. Organets pådriverfunksjon bør derfor klarest mulig forankres på en måte som sikrer legitimitet, dels med basis i lovene og lovenes formål og dels med basis i rollen som troverdig produsent og formidler av kunnskap.»

En rekke høringsinstanser, herunder *Likestillingssenteret, Kilden, Human-Etisk Forbund, Krisesentersekretariatet, Kvinneuniversitetet Nord, Norsk Kvinnesaksforening og Kirkerådet* støtter som nevnt under kapittel 5.2.3, forslaget om et felles organ for håndhevingen av diskrimineringslovene, men er skeptiske til å integrere lovhåndhever- og pådriverfunksjonene i samme organ.

Likestillingssenteret anser at lovhåndheverrollen og pådriverrollen har atskilte målsettinger – ikke-diskriminering og reell likestilling – og derfor ikke bør kombineres. Senteret ser det som meget uheldig at et felles håndhevingsapparat både skal behandle klager over brudd på loven og være pådriver:

«Vi snakker da om pådriverarbeid utover det som kan relateres til lovverket og som hører til lovhåndheverrollen. Anti-diskrimineringsarbeid og likestillingsarbeid har to forskjellige målsettinger, og arbeidet med disse målene krever ulik virkemiddelbruk og forskjellige arbeidsmetoder. Et felles håndhevingsapparat kan ha for mange adressater for sitt arbeid. Vi ser derfor at arbeidet mot diskriminering og for likestilling er best tjent med to klart atskilte organer som kan rendyrke henholdsvis lovhåndheverfunksjoner og pådriverfunksjoner.»

Kvinneuniversitetet Nord advarer mot at arbeidet med holdningsendringer og rollen som pådriver i den offentlige debatten om kjønn og likestilling kan komme i bakgrunnen i forhold til det langt mer konkrete og håndgripelige arbeidet med håndheving av diskrimineringslovgivningen.

Foreningen for kvinne- og kjønnsforskning i Norge (FOKK) og Kilden mener i likhet med ovennevnte instanser at arbeidsgruppens rapport i for liten grad reflekterer over forskjellene mellom de ulike funksjonene, og at pådriverfunksjonene og den politiske betydningen av denne er for lite drøftet. De fremhever også at pådriverarbeidet på de to diskrimineringsområdene tradisjonelt bruker ulike virkemidler. Begge mener at Likestillingssenterets kompetansefunksjon ikke har blitt tilstrekkelig ivaretatt siden opprettelsen av senteret, men anser ikke at

en sammenslåing av senter og ombud er et godt svar på disse utfordringene.

5.3.3.2 *Utredning om håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel*

De aller fleste høringsinstansene støtter at ombudet bør håndtere både håndheverrollen og pådriverrollen, også for arbeidsmiljølovens diskrimineringsgrunnlag. Blant disse er *Direktoratet for Arbeidstilsynet, Likestillingsombudet, Norges Handikapforbund, Senter for seniorpolitikk og Syseutvalget.*

Kommunenes Sentralforbund (KS) er skeptisk til opprettelse av et organ med vedtakskompetanse, og ønsker kun at organet skal utøve pådriverrollen, veilederrollen og en meklingsrolle. KS støtter at arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel blir underlagt et slikt organ.

5.3.4 **Departementets vurdering**

Departementet ser fordelene ved å samle funksjonene lovhåndheving og pådrivervirksomhet i det samme organet som større enn de ulemper som har vært påpekt, og slutter seg til arbeidsgruppens vurdering og konklusjon i dette spørsmålet.

Flere av hensynene bak en samling av lovhåndhever- og pådriverfunksjonene i ett og samme organ, er sammenfallende med hensynene bak en felles håndheving på tvers av diskrimineringsgrunnlag: Et felles apparat vil bidra til større oversiktighet og tilgjengelighet for brukerne, det vil gi en mer effektiv ressursutnyttelse og bedre grunnlag for erfaringsoverføringer og kompetanseutveksling.

Departementet mener at en samling av lovhåndhever- og pådriverfunksjonene kan styrke begge funksjonene. Det empiriske underlagsmateriale som de konkrete enkeltsakene utgjør, kan gi en legitimitet og et grunnlag for pådriverfunksjonen. Departementet viser her til Statskonsults evaluering av Likestillings-senteret, der det reises kritikk mot senteret med henvisning til sviktende faglig fundament for pådriverarbeidet. Det samme aspektet berøres i evalueringen av Senter mot etnisk diskriminering. Der trekkes det fram at erfaringsgrunnlaget fra behandlingen av konkrete enkeltsaker gir autoritet til senterets rettspolitiske arbeid (pådriverarbeidet).

Lovhåndheveren på likestillingsområdet (Likestillingsombudet) har allerede i dag en viss pådriverfunksjon knyttet til sitt arbeid, men å samle lovhåndheverfunksjonen med en bredere pådriverfunksjon vil ytterligere kunne gi enkeltsaksbehandlingen betydning utover individnivået. Enkeltsake-

ne kan få en større betydning som grunnlag for pådriverarbeidet, ved at de mer systematisk sees i sammenheng med strukturelle skjevheter og gjennomgående holdninger i samfunnet.

Enkelte høringsinstanser har trukket fram konfliktpotensialet mellom en objektiv lovhåndheverrolle og en mer stillingstakende pådriverrolle. Departementet mener at Likestillingsombudet, som har en slik dobbeltrolle, demonstrerer at lovhåndheverrollens objektivitet kan kombineres med en pådriverrolle.

Departementet ser imidlertid risikoen for at konfliktpotensialet kan forsterkes: Det er en fare for at håndhevingsapparatet mister troverdighet som objektiv lovhåndhever dersom førsteinstansen både skal ha en pådriverrolle og vedtaksmyndighet slik arbeidsgruppen foreslår. Dette er hovedårsaken til at departementet mener at førsteinstansen som hovedregel kun skal ha uttalerett tilsvarende det eksisterende Likestillingsombudet, mens vedtaksmyndigheten legges til andreinstansen, som ikke skal ivareta noen pådriverrolle. Se nærmere om dette i kapitlene 8.2.4.2 og 8.2.4.3.

Departementet har merket seg bekymringene for at lovhåndheverrollen og pådriverrollen kan komme i en ressursmessig konkurransesituasjon, der pådriverrollen kan bli den tapende part fordi lovhåndhevingen kan fortone seg mer håndgripelig og umiddelbart presserende. Departementet mener at dette er en situasjon som må unngås, og at dette må komme til uttrykk gjennom mandatet, i håndhevingsapparatets interne organisering og gjennom den konkrete ressursdisponeringen. Departementet har ansvar for å kontrollere at organet etterlever sitt mandat.

Departementet har også merket seg at flere høringsinstanser foreslår en intern organisering av håndhevingsapparatet som skiller enten diskrimineringsgrunnlagene eller funksjonene i atskilte avdelinger. Departementet mener imidlertid at beslutninger om den interne organiseringen bør overlates til organet selv, og viser i denne forbindelse til forutsetningene om organets faglige uavhengighet. En departemental styring av den interne organiseringen kan legge for store begrensninger på den faglige uavhengigheten.

5.4 **Organisering i en førsteinstans og en andreinstans**

5.4.1 **Arbeidsgruppens forslag**

Arbeidsgruppen går inn for et håndhevingsapparat i to instanser, med førsteinstansen som et lovhånd-

hever- og pådriverorgan som beskrevet i de foregående avsnittene, og med andreinstansen i form av en klagenemnd som har som sin eneste oppgave å prøve førsteinstansens konklusjoner i enkeltsaker. Dette er i tråd med det håndhevingsapparatet som Holgersenutvalget foreslår for lov mot etnisk diskriminering og med det eksisterende håndhevingsapparatet for likestillingsloven.

Arbeidsgruppen fremhever at tilsyn/ombud som håndhevingsinstitutt har en av sine viktigste begrunnelser i at man skal unngå tids- og kostnadskrevenne domstolsbehandling. Av den grunn finner gruppen det nærliggende å åpne for en toinstansbehandling. En toinstansbehandling vil dessuten være i tråd med forvaltningslovens system og alminnelige rettssikkerhetsprinsipper.

Gruppen mener videre at hensynet til brukerne taler for at man bør opprette en klageinstans. Gruppen antar at det vil være en lavere terskel for å bringe en diskrimineringssak inn for en nemnd enn for domstolene, da det legges til grunn at nemndas behandling vil være gratis og at man ikke vil trenge bistand for å klage en sak inn her.

Arbeidsgruppen viser videre til at en klageinstans vil sikre tilliten til apparatets nøytralitet i de sakene der en part kan komme til å oppfatte førsteinstansen – tilsynet/ombudet – som partisk pga. dets utøvelse av pådriverrollen.

Til sist fremhever arbeidsgruppen at erfaringene med Klagenemnda for likestilling er gode, da de aller fleste retter seg etter nemndas vedtak. Nemnda bidrar således til at enkeltpersoner og samfunnet unngår tids- og kostnadskrevenne behandling i et arbeidsbelastet rettsapparat.

5.4.2 Utredning om håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel

Utredningen behandler ikke dette temaet, da det forutsettes samme organisatoriske løsning for håndhevingen av alle diskrimineringsbestemmelsene som ligger under håndhevingsorganets kompetanseområde.

5.4.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene til arbeidsgruppens rapport gir bred støtte til forslaget om at håndhevingsapparatet bør bestå av to instanser.

Enkelte instanser – så som *Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene*, *Landsorganisasjonen* og *Human-Etisk Forbund* – mener at klageorga-

net er det eneste organet som bør være felles for de ulike diskrimineringsgrunnlagene.

Kommunene Sentralforbund, *Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjon*, *Arbeidsgiverforeningen NAVO* og *Næringslivets Hovedorganisasjon* mener at det ikke bør opprettes noen klagenemnd, under henvisning til at de ikke ønsker et håndhevingsapparat med vedtaksmyndighet. De mener den rettslige prøving må overlates til det ordinære rettsapparatet.

Universitetet i Tromsø foreslår, på bakgrunn av arbeidsgruppens forslag om at førsteinstansen skal ha vedtaksmyndighet, at klageinstansen bør være tingrettene. Universitetet mener dette alt i alt vil være en rimeligere løsning, og bedre for utviklingen av rettspraksis og rettsbevissthet om diskriminering.

5.4.4 Departementets vurdering

Departementet går inn for et felles håndhevingsapparat med to instanser, slik at enkeltsaker som behandles i førsteinstansen (ombudet), kan bringes inn for andreinstansen (nemnda) dersom partene ikke frivillig innretter seg etter førsteinstansens uttalelse.

Departementet går inn for denne modellen fordi man mener at førsteinstansen vil sikre tilliten til apparatets nøytralitet i de sakene der en av partene kan komme til å oppfatte førsteinstansen som partisk pga. dens utøvelse av pådriverrollen.

Departementet mener også at man har hatt god erfaring med den eksisterende ordningen med Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling.

Departementet foreslår tilsvarende i hovedtrekk dagens ordning med Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling. Denne ordningen innebærer at førsteinstansen fortolker og anvender loven på konkrete handlinger, og på dette grunnlaget uttaler seg om handlingens lovlighet. Dersom førsteinstansens uttalelse om forståelsen av loven ikke frivillig følges opp av partene i saken, kan førsteinstansen bringe saken inn for andreinstansen for en ny vurdering og en egentlig rettslig bindende avgjørelse. Partene kan også selv bringe saken inn for andreinstansen dersom de er uenige i førsteinstansens forståelse. Førsteinstansen skal få mulighet til å fatte rettslig bindende vedtak i hastesaker, i tråd med hva Likestillingsombudet har i dag.

For øvrig henvises det til kapittel 8.2.4 om organenes vedtaksmyndighet.

6 Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda – organisatoriske forhold mv.

6.1 Innledning

I dette kapittelet behandles håndhevingsapparatets tilknytningsform, navn, organisering, oppnevning og funksjonstid for ombud og nemnd, samt nemndas sammensetning. Innledningsvis redegjøres for departementets forslag om å lovhjemle håndhevingsapparat i en separat lov og for departementsforankring.

For en fremstilling av det eksisterende likestillingsapparatet og Senter mot etnisk diskriminering, samt Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002: 12 vises til kapitlene 2.2 og 2.3

Arbeids- og administrasjonsdepartementets utredning om håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel behandler ikke spørsmålet om håndhevingsapparatets organisering. Utredningen omtales derfor ikke nærmere i dette kapittelet.

6.2 Lovhjemling og departements-tilknytning

Departementet legger med nærværende forslag opp til at håndhevingsapparat hjemles i en egen lov.

Det eksisterende likestillingsapparatet er hjemlet i likestillingsloven, mens Holgersenutvalget foreslo at apparatet mot diskriminering på grunnlag av etnisitet skulle hjemles i lov mot etnisk diskriminering. Arbeidsgruppen omtaler ikke særskilt hvordan et felles håndhevingsapparat skal hjemles. Spørsmålet er ikke berørt av høringsinstansene som uttalte seg til arbeidsgruppens rapport.

Departementet har vurdert alternative løsninger, og har falt ned på at et felles håndhevingsapparat bør hjemles i en separat lov. Dette vil være det mest hensiktsmessige etter hvert som flere diskrimineringsgrunnlag skal håndheves av det felles apparatet.

Alternativene til en egen lov ville kunne være å hjemle bestemmelsene om håndhevingsapparatet i en av de materielle diskrimineringslovene som skal håndheves av apparatet *eller* å nedfelle bestemmelsene i *alle* lovverkene som skal håndheves. Førstnevnte løsning ville innebære at bestemmelsene om apparatet hjemles i en av lovene, mens de øvrige lovverk som skal håndheves av apparatet henvi-

ser til denne loven. Denne løsningen vil imidlertid kunne gi uheldige signaler om at den ene loven, og dermed visse diskrimineringsgrunnlag, er mer sentrale enn de andre. Løsningen med å nedfelle bestemmelser om håndhevingsapparatet i alle berørte lover er uvanlig, og ville også av flere grunner være uhensiktsmessig: Dels ville den gi grunnlag for uklarhet og forvirring hos brukerne om det dreier seg om ett felles eller flere separate håndhevingsapparater, omkring ansvarlig departement osv. Dels er løsningen unødig tungvint, da flere lovverk må endres hvis bestemmelsene om apparatet skal endres.

Ved å hjemle apparatet i en separat lov, unngås ulempene som skissert i forrige avsnitt.

Departementet vurderer at loven foruten å omtale selve organiseringen av apparatet, herunder oppnevning, sammensetning og funksjonstid, må omtale organenes hovedfunksjoner, kompetanse og grunnleggende felles saksbehandlingsregler. I tillegg må loven ha en forskriftshjemmel som gir Kongen anledning til å fastsette nærmere bestemmelser på disse områdene.

Departementet vurderer at håndhevingsapparatet bør være administrativt underlagt ett departement, selv om det håndhever lovverk som faglig sett henhører under flere departementer. Departementet vurderer Barne- og familiedepartementet som mest hensiktsmessig.

Dette endrer ikke på plasseringen av det faglige ansvaret. Kommunal- og regionaldepartementet vil ha det faglige ansvaret for diskrimineringsloven og diskrimineringsforbudene i boliglovene og Arbeids- og sosialdepartementet for arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel. Det faglige ansvaret for likestillingsloven vil ligge til Barne- og familiedepartementet.

6.3 Organisering av Likestillings- og diskrimineringsombudet

6.3.1 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår en førsteinstans organisert som et faglig selvstendig forvaltningsorgan

med særskilte fullmakter, under henvisning til at dette vil sikre institusjonens faglige integritet.

Arbeidsgruppens flertall foreslår at det oppnevnes et styre som har den overordnede faglige, strategiske og administrative ledelsen av organet. Flertallet ser et styre som en garantist for organets uavhengighet og faglige kvalitet og kompetanse. Flertallet foreslår et styre på sju medlemmer og tre varamedlemmer, hvis sammensetning gjenspeiler ulike brukergrupper og ulik styrekompetanse. Arbeidsgruppens mindretall anser at organets uavhengighet kan sikres gjennom lovgivning, under henvisning til de eksisterende ombudene, og foreslår at organet ikke oppnevnes med styre.

Arbeidsgruppen foreslår at lederen for organet oppnevnes av Kongen for en periode av seks år.

Flertallet foreslår å anvende betegnelsen tilsyn på organet, blant annet under henvisning til at organet i henholdt til arbeidsgruppens forslag skulle ha vedtakskompetanse i førsteinstansen. For å signalisere både lovhåndhever og pådriverrollen, blir navnet *Likestillings- og diskrimineringstilsynet* foreslått. Mindretallet foreslår betegnelsen ombud, under henvisning til at et tilsyn gir signaler om et ordnært forvaltningsorgan, mens betegnelsen ombud gir assosiasjoner i retning av det eksisterende likestillingsapparatets uavhengighet. Ombud er også en innarbeidet betegnelse.

Arbeidsgruppen foreslår at den interne organiseringen må konkretiseres av organet selv, men skisserer enkelte alternativer basert på at organet skal håndheve både pådriver- og lovhåndheverrollen og hvilke styrker og svakheter de ulike modellene har: Organet kan være delt i avdelinger etter diskrimineringsgrunnlag, etter funksjoner eller det kan være en kombinasjon av disse to modellene.

6.3.2 Høringsinstansenes syn

6.3.2.1 Tilknytningsform

Blant de instansene som uttaler seg om tilknytningsform, herunder *Akademikerne*, *Arbeids- og administrasjonsdepartementet*, *Foreningen 2 foreldre (F2F)*, *Landsforeningen for lesbisk og homofil frigjøring*, *Human-Etisk Forbund*, *Innvandrerne Landsorganisasjon*, *Likestillingsombudet*, *Likestillingssenteret*, *MiRA-Senteret*, *Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn* og *Senter mot etnisk diskriminering*, er det bred enighet om at om at håndhevingsorganene må etableres som forvaltningsorganer med faglig uavhengighet. Dette synspunktet gjelder gjennomgående uavhengig av om høringsinstansen er for et felles organ eller ønsker separate organer for de to diskrimineringsgrunnlagene.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet uttaler:

«Å organisere organet som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, innebærer etter vår mening å forene statens ansvar for nærmere definerte strategiske styringsoppgaver, med full respekt for institusjonens faglige integritet.»

Likestillingsombudet peker på den faglige uavhengigheten av politiske myndigheter som helt avgjørende for organets troverdighet, særskilt i kontroversielle saker.

6.3.2.2 Organisering som ombud eller tilsyn?

Av de høringsinstansene som uttaler seg om dette spørsmålet mener et flertall at førsteinstansen bør få betegnelsen ombud fremfor tilsyn. Blant disse er *Justisdepartementet*, *Likestillingsombudet*, *Senter mot etnisk diskriminering*, *Innvandrerne landsorganisasjon (INLO)* og *Landsforeningen for lesbisk og homofil frigjøring*. *INLO* uttaler:

«INLO ønsker å påpeke at ordet *tilsyn* lett kan assosieres med kontroll og overvåking og mener at *ombud* allerede er så innarbeidet i befolkningen og med så positive assosiasjoner at det bør foretrekkes.»

Kommunenes Sentralforbund, *Arbeidsgiverforeningen NAVO* og *Næringslivets Hovedorganisasjon* foretrekker også betegnelsen ombud, men knytter begrunnelsen til at de ønsker et organ med meklingskompetanse og ikke vedtakskompetanse slik arbeidsgruppen foreslår.

Sivilombudsmannen mener at tilsyn er den heldigste betegnelsen, med tanke på å unngå forvekslingsfare mellom det nye ombudet og Sivilombudsmannen. Også *Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene* ønsker betegnelsen tilsyn.

Blant alternative navn foreslår *Næringslivets Hovedorganisasjon* navnet Mangfoldsombudet, *Kirkerådet* foreslår Ombudet for likeverd og *Likestillingsombudet* og *Røde kors* foreslår Likestillingsombudet.

6.3.2.3 Styre

Blant de relativt få høringsinstansene som har tatt stilling til spørsmålet om organisering med eller uten styre, støtter *Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn*, *Senter mot etnisk diskriminering (SMED)* og *Statskonsult* en organisering med styre, mens *Likestillingsombudet*, *Akademikerne* og *Kvinneuniversitetet* går imot dette.

SMED mener at hensynet til å understreke institusjonens uavhengighet tilsier at virksomheten bør ledes av et styre.

Likestillingsombudet derimot mener at et styre

uten daglig kontakt til arbeidsområdet, kan svekke organets faglige integritet. Ombudet mener at behovet for å drøfte faglige utfordringer, særlig i forbindelse med pådriverarbeidet, kan imøtekommes ved etableringen av et «fagråd». Ombudet uttaler:

«Etter mitt syn har de som til daglig arbeider med problematikken best forutsetninger for å foreta hensiktsmessige prioriteringer i tråd med mandatet, både når det gjelder arbeidsoppgaver og ressurser. Føringer fra et styre kan begrense uavhengigheten til organet, noe som igjen kan svekke organets faglige integritet. Det er etter mitt syn heller ikke naturlig å ha et styre for et organ som vil ha en klagenemnd til å overprøve de konkrete avgjørelsene i enkeltsaker. Den økonomiske og administrative oppfølgingen av etaten kan utføres av et departement, på samme måte som Barne- og familiedepartementet i dag har ansvar for Likestillingsombudet.»

Arbeids- og administrasjonsdepartementet mener at den faglige uavhengigheten sikres tilstrekkelig gjennom lovhjemling av uavhengigheten:

«Dette skal være et forvaltningsorgan, og man kan ikke se at det er behov for et eget styre som skal ivareta uavhengighet når organet kan sikres gjennom lovgivningen. Hvis det opprettes et klageorgan, er det ennå færre grunner til å ha et styre.»

Statskonsult ser fordeler og ulemper ved begge alternativene. Utgangspunktet er at forvaltningsorganer normalt ikke bør ha styre, særlig dersom organet har oppgaver med klare innslag av myndighetsutøvelse, men det vil stille seg annerledes dersom hovedoppgaven er knyttet for eksempel til tjenesteyting eller forskning. Fordelene ved et styre er at det kan gi større bredde i ledelsen av virksomheten, samt bringe inn et element av kollegialitet i beslutningsprosessene, noe som kan bidra til økt faglig legitimitet.

6.3.3 Departementets vurdering

6.3.3.1 Tilknytningsform

Departementet går inn for at organet etableres som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter i tråd med forslaget fra arbeidsgruppen.

Departementet legger for det første vekt på at organet må ha en tilknytningsform som sikrer *faglig* uavhengighet og selvstendighet i forhold til overordnet organ, dvs. slik at organet ikke kan instrueres av overordnet departement eller at saker kan omgjøres eller klages inn for overordnet departement.

Faglig uavhengighet og selvstendighet er av betydning for organets tillit og troverdighet som håndhever av menneskerettsrelatert lovgivning og som overvåker av FNs kvinnekonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon etterleves av statlige myndigheter i Norge. Menneskerettighetshensyn bør i større grad skjermes fra en politisk, pragmatisk tilpasning og samordning enn andre hensyn.¹

Behovet for faglig uavhengighet er også begrunnet i at organet skal behandle enkeltsaker, som av hensyn til konsekvent gjennomføring av et regelverk (forutberegnelighet og likebehandling) bør ivaretas i en viss avstand fra politisk styrte organer.² Her må det også tas i betraktning at klager over diskriminering fra statlige organer kan bli brakt inn for håndhevingsapparatet.

En viss avstand til politiske organer kan også bidra til å tydeliggjøre håndhevingsapparatets faglige forankring, og dermed bidra til å gi apparatet tyngde og posisjon i den brede offentligheten.

Departementet mener også at en uavhengig stilling kombinert med et faglig rettet mandat, vil tydeliggjøre rollefordelingen mellom departementet og fagorganet som målbærere av henholdsvis politiske og faglige vurderinger.

Departementet vil også fremheve at EUs rådsdirektiv 2002/73/EF (likebehandling av kvinner og menn) og Europaparlaments- og rådsdirektiv 2000/43/EF (likebehandling uavhengig av rase eller etnisk opprinnelse) forutsetter at medlemsstatene har uavhengige organer for på ulike måter å fremme likebehandling og hindre diskriminering, se nærmere under kapittel 3.1.

Departementet konkluderer derfor med at håndhevingsapparatet bør være unntatt fra departementets instruksjonsmyndighet i faglige spørsmål, og det legges – som det fremgår – derfor heller ikke opp til at departementet skal være klageinstans i enkeltsaker, men at slike klager bringes inn for en særskilt nemnd.

Departementet vil foreslå at apparatets selvstendighet og uavhengighet i dets faglige oppgaveløsning lovhjemles, slik at det ikke skapes tvil om for eksempel grensedragningen mellom håndhevingsapparatets og statsrådets ansvar i konkrete enkeltsaker. Det må imidlertid presiseres at statsråden fortsatt har det konstitusjonelle ansvaret for at apparatet agerer i tråd med mandat og budsjettammer. Dette på samme måte som gjelder for det ek-

¹ «Forvaltningsorganers uavhengighet. Rammer, erfaringer og utfordringer», Statskonsult 2004

² Statskonsult 2004 og St. meld. nr. 17 (2002–2003) Om statlige tilsyn

sisterende likestillingsapparatet og Senter mot etnisk diskriminering.

For det andre bør organet få videreført de unntak fra økonomistyringsreglementet som Likestillingssenteret og Senter mot etnisk diskriminering har i dag. Organet skal da nettobudsjetteres, dvs. få en basisbevilgning over 50-post på statsbudsjettet og merinntektsfullmakt.

Som forvaltningsorgan blir håndhevingsapparatet i likhet med Likestillingsombudet, Likestillings-senteret og Senter mot etnisk diskriminering omfattet av forvaltningsloven og offentlighetsloven.

De ansatte vil ha status som statstjenestemenn og derigjennom omfattes av tjenestemannsloven og de tariffavtaler som inngås mellom staten og hovedorganisasjonene.

6.3.3.2 Ombud

Departementet foreslår at førsteinstansen betegnes som *ombud*.

Departementet anser at betegnelsen ombud er den mest hensiktsmessige når organet som hovedregel ikke har vedtaksmyndighet, men uttalerett, se nærmere om myndigheten i kapittel 8.2.4. Ombudet får derved en tilsvarende rolle som andre eksisterende ombud, og bør ha en betegnelse som plasserer organet i samme kategori.

Ombudsbetegnelsen har dessuten støtte hos flertallet av høringsinstanser som har uttalt seg om betegnelse på organet. Departementet legger vekt på høringsinstansenes synspunkter på ombudsbetegnelsen som godt innarbeidet og med positive assosiasjoner til rettsikkerhet og beskyttelse av individets grunnleggende rettigheter.

Departementet har merket seg innvendingen om at bruken av ombudbetegnelsen kan skape grobunn for forvekslinger med andre ombud, men antar at slike forvekslinger sjelden vil inntreffe da det ikke har vært nevneverdige problemer med forvekslinger mellom de allerede eksisterende ombud. Det kan ikke utelukkes at tilsvarende forvekslinger kan oppstå dersom man anvender betegnelsen tilsyn. Det kunne for eksempel tenkes forvekslinger med *Arbeidstilsynet* hensett til at det nye håndhevingsapparatet skal håndheve likebehandlingskapittelet i arbeidsmiljøloven, mens *Arbeidstilsynet* håndhever arbeidsmiljøloven for øvrig.

Departementet slutter seg til arbeidsgruppens vurdering om at det er ønskelig med et navn som signaliserer både rollene som lovhåndhever og som pådriver, og foreslår derfor at ombudet får navnet *Likestillings- og diskrimineringsombudet* (forkortet *ombudet*).

Ombudet er en fysisk person som vil ha et sekretariat knyttet til seg. Departementet foreslår at ombudet oppnevnes på åremål med en funksjonstid på inntil fire år med adgang til én gangs gjenoppnevning.

Den foreslåtte oppnevningsperioden er to år kortere enn for det eksisterende Likestillingsombudet og Forbrukerombudet, men like lenge som Barneombudet og Sivilombudsmannen. Departementet mener at hensynet til fornyelse i funksjonen tilsier at den totale oppnevningsperioden samlet ikke overstiger åtte år.

6.3.3.3 Organisering uten styre

Departementet har etter en overveielse av argumenter for de ulike alternativer falt ned på en organisering *uten* styre.

Et styre er verken et tilstrekkelig eller nødvendig virkemiddel for å sikre ombudets formelle uavhengighet. Den formelle uavhengigheten ligger i de fullmakter ombudet er gitt, og sikres først og fremst ved at man gjennom lovgivning avskjærer overordnet organs instruksjonsmyndighet.

Departementet legger vekt på anbefalingene i Arbeids- og administrasjonsdepartementets retningslinjer om at forvaltningsorganer som utgangspunkt ikke bør opprettes med styre³. Anbefalingen gjelder særlig for organer med klare innslag av myndighetsutøvelse. For organer med utstrakt grad av faglig frihet er argumentene for styre sterkere. Dersom organets oppgaveutførelse ikke er underlagt lovregler eller anerkjente faglige standarder og kunnskapstradisjoner, kan organisering med et styre tilføre organet økt legitimitet.

Ombudets lovhåndheverrolle er en myndighetsutøvende rolle, som tilsier at det ikke organiseres med et styre. Heller ikke de eksisterende ombudene har styre. Man ser også en utvikling i retning av at styrene i mer typiske tilsynsorganer avvikles, jf. blant annet Direktoratet for arbeidstilsynet og Datatilsynet.

Departementet vil også bemerke at et styre som skal avspeile brukergruppene, slik det legges opp til i høringsforslaget, kan gi utfordringer i retning av et meget stort styre etter hvert som området for ombudets håndheving utvides.

Derimot kan ombudets rolle som *pådriver* i noe større grad påkalle behov for et styre for å gi legitimitet til strategiske valg både av fokusområder og virkemidler. Departementet mener imidlertid at pådriverrollen vil få legitimitet gjennom den sterkt

³ «Bruk av styre i staten», Administrasjonsdepartementet, 1993, s. 3

lovregulerte lovhåndheverrollen og gjennom det tilfanget av faktakunnskap som organet får ved enkeltaksbehandlingen. En pådriverrolle med et fokus på forumsfunksjon og kunnskapsformidling, vil også bidra til at ombudet ikke i samme grad vil ha behov for et styre til å legitimere standpunkter og utspill.

Opparbeiding av legitimitet hos og kompetanseoverføring fra brukergrupper vil skje ved at ombudet utvikler former for systematisk kontakt til deres interesseorganisasjoner mv. Se kapittel 6.4 nedenfor om brukerutvalg.

6.4 Brukerutvalg

I forbindelse med høringen av arbeidsgruppens rapport har enkelte av høringsinstansene, herunder *MiRA-Senteret*, *Krisesentersekretariatet* og *Kvinnuniversitetet*, vært inne på ønskeligheten av at håndhevingsapparatet samarbeider med og drar nytte av interessegrupper og frivillige organisasjoners erfaringer. *Likestillingsombudet* foreslår at det opprettes et «fagråd», som blant annet skal bidra med innspill til prioriteringer i pådriverarbeidet, jf. kapittel 6.3.2.3.

Departementet slutter seg til at Likestillings- og diskrimineringsombudet i sitt arbeid vil kunne dra stor nytte av å innhente synspunkter og erfaringer fra relevante interesseorganisasjoner og brukergrupper, og forutsetter at ombudet legger til rette for en kontinuerlig og systematisk dialog med disse. Formålet er å styrke ombudets kunnskap om aktuelle problemstillinger og tendenser, og gi et supplerende grunnlag for ombudets prioriteringer. En slik systematisk kontakt vil også legge til rette for et nettverk som vil være nyttig for ombudets arbeid.

Departementet mener at en systematisk kontakt best kan ivaretas innenfor strukturerte og forutsigbare rammer, og forutsetter derfor at det etableres et *brukerutvalg*. Departementet går ikke inn for å lovfeste brukerutvalget, men vil la det være opp til ombudet å finne fram til en hensiktsmessig form for systematisk kontakt og drøftinger med aktuelle brukergrupper og interesseorganisasjoner.

Brukerutvalget må ikke forveksles med *forumsfunksjonen* som omtales til sist i kapittel 7.6.2, og som har som siktemål at ombudet som ledd i sitt pådriverarbeid skal være en faglig møteplass for alle som arbeider med likestillings- og diskrimineringssspørsmål.

6.5 Organisering av Likestillings- og diskrimineringsnemnda

6.5.1 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at andreinstansen skal være et kollegialt forvaltningsorgan. Gruppen viser til drøftingene til Holgersenutvalget om hvorvidt andreinstansen bør være en særdomstol eller et forvaltningsorgan, der utvalget falt ned på forvaltningsorgan.

Arbeidsgruppen foreslår at klageorganet skal utføre sine oppgaver på en faglig uavhengig måte, og således ikke kan instrueres av departementet eller Kongen i behandlingen av klagesakene.

Arbeidsgruppen foreslår videre at andreinstansen får betegnelsen Klagenemnda for likestilling og diskriminering, og at den skal bestå av åtte medlemmer – leder, nestleder og seks medlemmer, alle med personlige varamedlemmer. Med sikte på å øke kapasiteten i klagenemnda foreslår arbeidsgruppen at den inndeles i to avdelinger. Samordning og koordinering mellom de to avdelingene foreslås sikret ved at leder og nestleder deltar i begge avdelingene.

Medlemmene bør ha gode juridiske kvalifikasjoner, men arbeidsgruppen mener det ikke bør settes krav til dommerkompetanse, da dette vil utelukke utenlandske statsborgere.

Arbeidsgruppen legger vekt på at nemnda får en sammensetning som sikrer at sakenes parter får tillit til avgjørelsene. Under henvisning til nemndas begrensede størrelse og det etter hvert økende antall diskrimineringsgrunnlag som skal behandles i nemnda, foreslår gruppen at det ikke skal stilles krav om representasjon fra interesseorganisasjoner eller arbeidslivets parter.

Oppnevningstiden foreslås til fire år, med adgang til en gangs gjenoppnevning.

De nærmere regler om nemndas oppnevning anbefales fastsatt i forskrift, på samme måte som i dag for Klagenemnda for likestilling.

Arbeidsgruppen foreslår at tilsynets/ombudets kontor fungerer som et forberedende og administrativt sekretariat for nemnda, mens nemnda selv utfører vedtaket.

Basert på antatt økt saksmengde med flere diskrimineringsgrunnlag, foreslår arbeidsgruppen at klagenemndas leder og nestleder frikjøpes fra ordinære stillinger med 50 prosent i oppnevningsperioden for å utføre vervene sine.

6.5.2 Høringsinstansenes syn

Utover bred enighet om at det bør opprettes en klagenemnd, har få høringsinstanser gitt uttrykk for synspunkter på forslag knyttet til nemndas tilknytnings- eller organisasjonsform.

Synspunktene omkring apparatets faglige uavhengighet, som er nevnt under kapittel 6.3.2.1 ovenfor, gjelder også for nemnda, jf. blant annet *Likestillingsombudets* uttalelse.

Akademikerne anser ikke at det foreligger tilstrekkelig begrunnelse for forslaget om å dele nemnda i to avdelinger.

Akademikerne mener nemnda bør bestå av jurister, og at flere organisasjoner bør inviteres til å foreslå medlemmer enn hva som er tilfelle for Klagenemnda for likestilling. *Kilden* mener det i dag er mer hensiktsmessig med representanter fra organisasjoner/sentre med kunnskap og legitimitet på diskriminerings- og likestillingsområdet i nemnda, enn med representasjon fra arbeidslivets parter. *Landsorganisasjonen* mener at nemnda må sammensettes like bredt som den eksisterende Klagenemnda for likestilling, og slik at kompetansen ivaretas i forhold til både etnisk diskriminering og diskriminering mellom kjønnene. *Norsk sykepleierforbund* er bekymret for at kompetansen på særskilte forhold knyttet til kjønn og etnisitet vil forsvinne dersom klagenemnda skal sammensettes med færre medlemmer enn i dag.

Hva gjelder sekretariatsfunksjonen uttrykker *OBOS* i høringen til NOU 2002: 12 skepsis til at førsteinstansen skal være saksforberedende organ for andreinstansen, da man mener at alminnelige rettsikkerhetshensyn tilsier at saksforberedelsen forestås av en nøytral instans.

6.5.3 Departementets vurdering

6.5.3.1 Tilknytningsform, organisasjonsform, betegnelse og sekretariatsfunksjon

Departementet mener at andreinstansen bør være et forvaltningsorgan, men ikke underlagt det overordnede departementets eller Kongens instruksjonsmyndighet i sin faglige oppgaveutførelse. Nemndas avgjørelser skal heller ikke kunne omgjøres av eller innklages til departementet eller Kongen, men derimot prøves for domstolene. Se nærmere om dette i kapittel 8.6.

Departementet foreslår videre at andreinstansen organiseres som et kollegialt organ, da dette vurderes å gi størst rettssikkerhet. Forslaget er i tråd med den eksisterende ordningen for Klagenemnda for likestilling og med Holgersenutvalgets forslag til en klagenemnd for etnisk diskriminering.

Departementet foreslår at nemnda får navnet *Likestillings- og diskrimineringsnemnda* (forkortet *nemnda*). Ved å bruke begrepene *likestilling* og *diskriminering* tydeliggjøres forbindelsen til Likestillings- og diskrimineringsombudet. Betegnelsen nemnd foreslås brukt istedenfor klagenemnd, da departementet mener at bruken av betegnelsen *klagenemnd* indikerer at nemnda behandler klager over vedtak (i forvaltningslovens forstand), mens den juridiske realiteten i nærværende forslag er at det som hovedregel først er i nemnda at et egentlig bindende vedtak fattes. Se nærmere om vedtaksmyndigheten i kapittel 8.2.4. Til dette skal det dog bemerkes at ombudet foreslås å få vedtaksmyndighet i unntaksvis hastesaker, og nemnda vil i disse tilfellene reelt bli klageorgan. Departementet mener imidlertid ikke dette er tilstrekkelig til å forsvare betegnelsen klagenemnd.

Departementet foreslår at det opprettes et eget sekretariat for Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Departementet vurderer at dette gir større rettsikkerhet enn den eksisterende ordningen for Klagenemnda for likestilling og arbeidsgruppens forslag. Når en sak blir brakt inn for nemnda, skal nemnda foreta en ny og selvstendig overprøving av ombudets uttalelse. Hensynet til avgjørelsens legitimitet og troverdighet tilsier at ombudet ikke har befatning med sakens forberedelse når den bringes inn for nemnda. Rettsikkerhet er også et spørsmål om faglig kvalitet. Når et økende antall lovverk skal håndheves, stilles det større krav til faglig oversikt og oppdatering enn i dagens Klagenemnda for likestilling som bare håndhever én lov. Med et eget sekretariat til å bistå med dette, i tillegg til faglig forberedelse og etterarbeid, vil nemnda stå kvalitativt bedre rustet i sitt arbeid enn om alle disse oppgaver skulle ivaretas av nemndsmedlemmene selv med noe administrativ bistand fra ombudets kontor.

Som et alternativ til et eget sekretariat, har departementet vurdert arbeidsgruppas forslag om delvis frikjøp av leder og nestleder fra deres ordinære stillinger for å ivareta vervene i nemnda. Departementet ser at dette til dels kan imøtekomme behovene for større kapasitet til forberedelse av saker og vedtaksutforming. Departementet frykter imidlertid at løsningen med delvis frikjøp fra ordinær stilling ikke vil være en attraktiv eller mulig løsning for høyt kompetente jurister innenfor de stillingskategorier der man særlig vil ønske å hente ledere og nestleder fra, eksempelvis dommerstanden eller i høyere universitetsstillinger. Man vurderer det derfor ikke som aktuelt å gå inn for denne løsningen.

Nemndas sekretariat skal, foruten administrati-

ve sekretariatsoppgaver, drive faglig forberedelse av nemndas vedtak, vedtaksutforming og utredningsarbeid, for eksempel i forbindelse med eventuelle søksmål. Sekretariatet vil også få ansvar for å administrere saker om tvangsmulkt etter lovens § 8.

6.5.3.2 Sammensetning, oppnevning og funksjonstid

Departementet foreslår at nemnda består av åtte medlemmer; leder, nestleder og ytterligere seks medlemmer. Nemnda inndeles i to avdelinger med fem medlemmer i hver; leder og nestleder går inn i begge avdelinger, mens de øvrige seks medlemmene fordeler seg med tre medlemmer på hver avdeling. Ved å dele nemnda i to avdelinger sikres større arbeidskapasitet, mens enhetlig praksis i de to avdelingene sikres ved at avdelingene deler samme leder og nestleder. I behandlingen av sakene blir nemnda dermed noe mindre enn Klagenemnda for likestilling. Departementet anser imidlertid at fem medlemmer er tilstrekkelig til å gi den bredde som kreves for å få en sak tilstrekkelig godt belyst og drøftet.

Departementet mener videre at nemnda bør sammensettes med fokus på *faglige kvalifikasjoner*. Den eksisterende Klagenemnda for likestilling er sammensatt også med visse innslag av *representasjon*, idet to av medlemmene oppnevnes etter forslag fra Landsorganisasjonen og Næringslivets hovedorganisasjon. Disse medlemmer er dog ikke å betrakte som partsrepresentanter. Det kan være faglige grunner for oppnevning på grunnlag av representasjon, da interesseorganisasjoner og arbeidslivets parter besitter stor fagkunnskap på sine respektive felt. På den annen side mener departementet at representativitet vil være vanskelig å forene med ønsket om å holde nemndas størrelse på et rimelig nivå, særlig når ytterligere diskrimineringsgrunnlag med tiden inkluderes i nemndas kompetanseområde. Bare få av høringsinstansene har tatt til orde for representasjon av interessegrupper i nemnda. Departementet går derfor ikke inn for sammensetning av nemnda på grunnlag av representasjon.

For å sikre at departementet blir oppmerksomt på gode kandidater til vervene i nemnda, bør imidlertid en bred krets av arbeidslivets parter og landsdekkende interesseorganisasjoner, inviteres til å komme med *forslag* til aktuelle medlemmer av nemnda.

Hva gjelder representasjon fra diskriminerte grupper, anser departementet at dette ikke kan imøtekommes innenfor størrelsen av en effektiv og

håndterlig nemnd etter hvert som flere diskrimineringsgrunnlag kommer til. Hva gjelder kjønnsrepresentasjon vises til reglene i likestillingsloven § 21.

Nemndas oppgaver er, i motsetning til hva som gjelder for førsteinstansen, mer rendyrket lovhåndheving, og nemnda bør derfor sammensettes med minimumskrav til juridisk kompetanse. Departementet foreslår at leder og nestleder skal tilfredsstille kravet til dommere. Fra de øvrige vervene bør imidlertid ikke utelukkes medlemmer med annen fagbakgrunn, eller jurister som ikke tilfredsstiller kravet til dommere, for eksempel jurister uten norsk statsborgerskap.

Nemnda bør for øvrig søkes sammensatt med særskilt fagkompetanse på de ulike diskrimineringsgrunnlagene som til enhver tid faller inn under nemndas kompetanseområde.

Det oppnevnes inntil fire varamedlemmer som trer inn på omgang. Denne ordningen er å foretrekke fremfor personlige stedfortredere. Ordningen sikrer at alle varamedlemmer møter hyppigere i nemnda og således i større grad følger nemndas løpende virksomhet og hurtigere opparbeider fortrolighet med arbeidet i nemnda.

Departementet foreslår at nemnda oppnevnes av Kongen i statsråd.

I likhet med hva som gjelder for Klagenemnda for likestilling og i tråd med forslagene til Holgerseutvalget og arbeidsgruppen, foreslås det at nemndas medlemmer og varamedlemmer oppnevnes for fire år av gangen. Det skal være adgang til inntil én gangs gjenoppnevning.

For å sikre kontinuitet i nemnda bør halvparten av medlemmene skiftes ut hvert annet år. Ved første gangs oppnevning kan nestleder og tre av medlemmene samt to varamedlemmer oppnevnes for to år.

De nærmere regler om sammensetning, oppnevning og funksjonstid reguleres i forskrift.

6.6 Lokalisering og landsdekkende tilbud

6.6.1 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen reiser spørsmålet om lokalisering og fremfører ulike hensyn som må vurderes i denne forbindelse, men uten å komme med konkret forslag.

Arbeidsgruppen peker på at håndhevingsapparatet skal være et lavterskeltilbud som det må være enkelt å henvende seg til. Særlig av hensyn til etnis-

ke minoritetsgruppers behov for veiledning og språklig bistand, mener gruppen at man må legge vekt på å lokalisere apparatet nær innvandrerbefolkningen, og henviser til at den største konsentrasjon av innvandrerbefolkningen er i Oslo og omegn.

Arbeidsgruppen legger videre vekt på hensynet til kompetanseoverføring fra kjønnslikestillingsrådet til området for etnisk diskriminering. Etter arbeidsgruppens syn vil lokalisering i Oslo-området i større grad sikre overføring av personalekompetanse fra eksisterende håndhevingsapparat til et nytt felles apparat. Arbeidsgruppen legger til grunn at tilbudet skal være landsdekkende.

Hva gjelder klagenemnda, viser arbeidsgruppen til at denne ikke er et «sittende» organ, men et organ sammensatt av representanter som møtes ved behov og at den derfor ikke kan lokaliseres på fast sted.

6.6.2 Høringsinstansenes syn

De fleste instanser som uttaler seg om lokaliseringen, mener at organet bør lokaliseres i Oslo. Blant disse er *Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM)*, *Akademikerne*, *Antirasistisk Senter*, *Byggforsk*, *MiRA-Senteret* og *Senter mot etnisk diskriminering (SMED)*.

SMED uttaler:

«Nærhet til brukergruppene og interesseorganisasjoner med et landsdekkende nettverk er viktig, og vil være avgjørende for å fungere som et lavterskeltilbud. Hensynet til å beholde og tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft i et lite fagmiljø er et annet argument.»

Sametinget mener at plassering av håndhevingsapparatet i Østlandsområdet innebærer fare for at det ikke vil ha fokus på samiske problemstillinger, og foreslår at det opprettes en stilling for arbeid med kjønnslikestilling ved Kompetansesenteret for urfolksrettigheter i Kautokeino.

Både *SMED* og andre høringsinstanser påpeker imidlertid behov for et tilbud som er reelt tilgjengelig på landsbasis. *SMED* ønsker at det avsettes ressurser til enten å etablere faste lokalkontor og/eller en ambulerende ordning.

KIM understreker at tilbudet må ha en lav terskel med lokal kontaktflate til ofre for diskriminering i alle deler av landet. *KIM* ber om at dette utredes videre. *Antirasistisk Senter* foreslår et nett av regionale kontorer som minimum kan tilby en «inntakssamtale» for så eventuelt å sende saken opp til sentralt nivå.

MiRA-Senteret foreslår distriktskontorer i hvert fylke.

Kvinneuniversitetet Nord anser at det er stort behov for kompetansesentra ute i regionene, som kan veilede, informere, være «vaktbikkje» og pådriver for likestillings/diskrimineringsarbeid regionalt og lokalt:

«Slike regionale sentra kan, med kjennskap til regionenes aktører og særegenheter stå i en særstilling som mellomledd mellom det nasjonale og lokale nivået. Det nasjonale diskrimineringsapparatet vil ha behov for informasjon og data fra regionene, for å kunne utvikle og håndheve en likestillings- og diskrimineringspolitikk som faktisk tar opp i seg det mangfold av problemstillinger som eksisterer i hele landet.»

Norske kvinnelige akademikere ønsker en desentralisert modell under henvisning til at minoritetsbefolkning og kompetansemiljøer befinner seg over hele landet.

6.6.3 Departementets vurdering

6.6.3.1 Lokalisering av ombudet

Departementet går inn for at Likestillings- og diskrimineringsombudet lokaliseres til Oslo.

Det nye organet skal ha en pådriverrolle og veilederrolle, og det vil være avgjørende at organet får en lokalisering som legger til rette for en tett og løpende dialog med sentrale målgrupper og samarbeidspartnere i dette arbeidet. Dette vil ikke minst være sentrale myndigheter, arbeidslivets parter og landsdekkende interesseorganisasjoner. Disse vil for en stor del ha hovedkvarter eller være representert i Oslo.

Samarbeid med sentrale kompetansemiljøer på menneskerettigheter, tilsier lokalisering i en universitetsby. Også i denne sammenheng fremstår Oslo som velegnet med Senter for menneskerettigheter og Avdeling for kvinnerett, begge ved Universitetet i Oslo.

Departementet legger vekt på at organet skal være et lavterskeltilbud som det må være enkelt å henvende seg til for brukerne. For store deler av minoritetsbefolkningen vil det være viktig å kunne henvende seg til ombudet ved personlig oppmøte, blant annet på grunn av språkproblemer. Dette vil ikke minst gjelde i de tilfellene det er behov for tolk. Det eksisterer også andre barrierer som gjør det vanskelig å kommunisere med deler av målgruppen på andre måter, blant annet kan det være mangel på kunnskap om norsk samfunnsstruktur og byråkrati og å forholde seg til byråkratiske organisasjoner. Evalueringen av Senter mot etnisk diskriminering bygger opp under dette. Ettersom den uten sammenligning største konsentrasjonen av

innvandrere i Norge befinner seg i Oslo-området, vil en lokalisering der gi et godt tilbud til flere enn en annen lokalisering vil.

Hensynet til kompetanseoverføring/overføring av personalressurser fra de relativt sett små institusjonene Likestillingsombudet, Likestillingssenteret og Senter mot etnisk diskriminering (totalt sett ca. 30 personer) til det nye ombudet, tilsier også en lokalisering i Oslo.

6.6.3.2 Landsdekkende tilbud

Departementet vil understreke at tilbudet som gis skal være landsdekkende. Likestillings- og diskrimineringsombudet må derfor arbeide for å gjøre sitt tilbud mer tilgjengelig lokalt, også utenfor Oslo-området.

Departementet har notert seg forslaget om opprettelse av lokalkontorer eller regionale sentre som underavdelinger under det felles håndhevingsorganet, men går ikke inn for dette. Behovet for lokale/regionale underkontorer vil være så vidt forskjellig for de ulike diskrimineringsgrunnlagene, at det vil være vanskelig å opprette en treffsikker ordening som kan la seg forsvare ut i fra ressursbruk og behov.

Erfaringene fra pådriverarbeid innenfor kjønnslikestillingsfeltet viser også at det kan være nyttig med en lokal forankring og tilnærming til pådriverarbeidet overfor for eksempel lokalt næringsliv og lokale myndigheter. Etter departementets syn kan det derfor være hensiktsmessig at ombudet vurderer en videreutvikling av eksisterende samarbeid mellom hhv. likestillingsapparatet og Senter mot etnisk diskriminering og lokalt forankrede interesseorganisasjoner, ideelle stiftelser, kompetansemiljøer o.l.

På likestillingsfeltet har en i dag for eksempel kompetansemiljøene Kvinneuniversitetet på Løten, Kvinneuniversitetet Nord (Nordfold) og Fredrikkes Hage (Snåsa), som driver likestillingsorienterte pådriverprosjekt med midler fra offentlige virksomheter og har samarbeid og kontakt med det ek-

sisterende likestillingsapparatet. Gjennom å utvikle et samarbeid med disse og lignende miljøer, kan en regional/lokal forankring av pådriverarbeid på likestillingsfeltet fremmes.

Hva gjelder saksinntak, har de landsdekkende organisasjonene på innvandrerfeltet, KIM-nettverket og kommunale flyktningkonsulenter etablert en praksis for å henvide diskriminerte personer med behov for rettshjelp til Senter mot etnisk diskriminering. SMED har i kontakt med organisasjonene oppmuntret til at bestemte saker raskt blir henvist videre til dem. I forhold til problemstillinger knyttet til diskriminering av samer kan Rettshjelpkontoret i Indre Finnmark være en aktuell samarbeidspartner.

Departementet mener at ombudet også bør kunne samarbeide med offentlige instanser på regionalt nivå for å sikre at det blir spredt informasjon og kanalisert henvendelser til Likestillings- og diskrimineringsombudet. Eksempler på slike instanser kan være Arbeidstilsynet og Trygdeetatens arbeidslivssenter.

En slik innsats kan også kombineres med oppsøkende virksomhet på prosjektbasis.

Departementet mener at den nærmere utforming av dette samarbeidet må fastlegges av organet selv innenfor mandat og økonomiske rammer.

6.6.3.3 Lokalisering av nemndas sekretariat

Departementet foreslår at nemndas sekretariat samlokaliseres med Likestillings- og diskrimineringsombudet. Departementet anser at sekretariat vil ha en begrenset størrelsesorden, og av økonomiske årsaker ansees det mest hensiktsmessig at sekretariatet lokaliseres slik at husleiekostnader og infrastruktur, som resepsjonstjenester, IKT-drift og lignende, deles med andre.

Likestillings- og diskrimineringsnemnda er et kollegialt organ som trer sammen ved behov, og vil som sådan ikke ha noen egentlig lokalisering.

7 Likestillings- og diskrimineringsombudets kompetanse-/pådriverrolle mv.

7.1 Innledning

Likestillings- og diskrimineringsombudet skal, i tillegg til lovhåndheverrollen, ha en kompetanse-/pådriverrolle, jf. kapittel 5.3. Kompetanse-/pådriverrollen brukes her som et samlebegrep for flere funksjoner. Disse funksjonene kan deles inn i følgende fire kategorier: Pådriver, holdnings- og atferdspåvirker, støtte/veileder og kompetanse/kunnskapsutvikler. I tillegg skal ombudet ha en forumfunksjon. Kompetanse-/pådriverrollen krever et bredt spekter av virkemidler, blant annet foredragsvirksomhet, nettverksbygging, innsamling og publisering av informasjon og statistikk, mediautspill mv. I dag har både Likestillingssenteret, Likestillingsombudet og Senter mot etnisk diskriminering (SMED) en kompetanse-/pådriverrolle. Det vises til kapittel 2.2 der det eksisterende apparatet er beskrevet nærmere. Dette kapittelet omhandler hva som skal ligge i Likestillings- og diskrimineringsombudets kompetanse-/pådriverrolle, og hvilke retningslinjer som skal ligge til grunn for denne rollen.

7.2 Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002: 12

Holgersenutvalget foreslår å opprette et Kompetansesenter for etnisk likestilling som skal drive kunnskapsutvikling, pådrivervirksomhet, holdnings- og atferdspåvirkning, veiledning, dokumentasjon og overvåking. Utvalget foreslår at Senter mot etnisk diskriminering (SMED) omdannes til et slikt kompetansesenter. Utvalget foreslår at det nye kompetansesenteret skal arbeide for å fremme etnisk likestilling i forhold til alle samfunnsområder.

De nevnte oppgavene forutsetter ifølge utvalget at kompetansesenteret har vide fullmakter og er faglig og politisk uavhengig av sentrale myndigheter.

Kunnskapsutvikling

Utvalget peker for det første på at Kompetansesenter for etnisk likestilling bør ha et ansvar for kunnskapsutvikling. Dette innebærer et ansvar for å ved-

likeholde og videreutvikle kompetanse på fagområdet etnisk likestilling og etnisk diskriminering, herunder innhenting, samordning, analysering og formidling av kunnskap. Videre kreves det et bredt kontaktnett i forhold til relevante kompetansemiljøer.

Pådriverrolle

Utvalget viser til at en pådriverrolle er satt sammen av ulike elementer, som for eksempel det å ta initiativ til og delta i den offentlige debatten om politikken om etnisk likestilling. Videre ligger det til denne rollen å ha et kritisk blikk på virksomheten i offentlig og privat sektor, og å være en premissleverandør for utformingen av politikken på området. Pådriverrollen krever en variert virkemiddelbruk. Eksempler på aktuelle virkemidler er mediautspill, arrangering av og deltakelse på seminarer og konferanser, foredragsvirksomhet, publisering av ny informasjon og statistikk, nyhetsbrev/tidsskrift, og spredning av informasjon gjennom moderne data-teknologi og utredningsarbeid.

Holdnings- og atferdspåvirkerrollen

Til holdnings- og atferdspåvirkerrollen ligger å bidra til en bevisstgjøring om etnisk likestilling. Et kompetansesenter for etnisk likestilling bør ha i oppgave å arbeide for å påvirke holdninger og atferd i arbeidslivet, skolen, organisasjonsliv, offentlig forvaltning osv. Målgruppen er alle samfunnsdeltakere. Den viktigste påvirkningen overfor målgruppene skjer ved å formidle kunnskap og holdninger, og ved å presentere handlingsalternativer gjennom brosjyrer, publikasjoner, foredrag osv.

Støtte- og veilederrolle

Utvalget viser til at SMED i sitt mandat er tillagt en støtte- og veilederrolle. Et kompetansesenter for etnisk likestilling bør kunne videreutvikle denne rollen til å bli en mer generell støtte- og veiledningstjeneste for offentlige og private instanser.

Utvalget foreslår at kompetansesenteret for etnisk likestilling skal tilby støtte og veiledning spesielt rettet mot de som arbeider med etnisk likestil-

ling, enten det er i privat eller offentlig sektor, kommunale likestillingsutvalg, private organisasjoner, skoleverket e.l. En slik ordning vil innebære at det gis råd til de som ber om bistand, og at det inngås et samarbeid med offentlige myndigheter og andre sentrale aktører for å bidra til å fremme etnisk likestilling og hindre etnisk diskriminering. Dette bør utformes som en generell tjeneste.

Ifølge utvalget bør Kompetansesenter for etnisk likestilling også kunne tilby rådgiving om etnisk likestilling til arbeidslivet i privat og offentlig sektor. Det vises til at dette for eksempel kan gjøres etter modell fra *The Race Relations Advisory Service (RREAS)* i Storbritannia (nå innlemmet i *The Advisory, Conciliation and Arbitration Service (ACAS)*). Utvalget foreslår i tråd med dette at tilbudet bør omfatte kontakt med bedriftene i form av besøk, trening, kurs i arbeidslivet, og annen oppfølging, jf. NOU 2002: 12 kapittel 9.7.1.4.

Dokumentasjon og overvåking

Utvalget viser til at det etter dagens system ikke er noen instans, verken offentlig eller privat, som har et overordnet hovedansvar for å samle inn dokumentasjon om art og omfang av etnisk diskriminering i Norge. Det er etter utvalgets syn behov for et mer helhetlig system for innsamling av denne type dokumentasjon. Ifølge utvalget kan dette ivaretas ved at Kompetansesenteret for etnisk likestilling (eller eventuelt et annet offentlig organ) får det overordnede ansvaret for å samle inn dokumentasjon og kunnskap om rasisme og etnisk diskriminering. Utvalget viser til at rollen som en nasjonal dokumentasjonsinnsamler krever langsiktig omlegging av registreringsrutiner, systematisk rapportering fra berørte instanser, forbedret statistikkføring, spesialundersøkelser og målrettet grunn- og anvendt forskning.

Utvalget viser også til at det organet som tillegges et hovedansvar for dokumentasjonsinnsamlingen, bør samarbeide med frivillige organisasjoner, forvaltningsorganer og andre institusjoner for å sikre helheten i dokumentasjonen. I tillegg bør dette organet utvikle informasjonsmateriell og forestå utrednings- og utviklingsarbeid på sitt felt.

Dokumentasjonsinnsamlingen bør ifølge utvalget ikke begrenses til kun å gjelde diskriminering, men bør også ha som mål å kartlegge etnisk likestilling på ulike områder.

7.3 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at førsteinstansen (tilsynet/ombudet) – i tillegg til lovhåndheverrollen – også skal ha en pådriverrolle, en holdnings- og atferdspåvirknerolle, en støtte- og veilederrolle og at den skal drive med dokumentasjon og overvåking. Arbeidsgruppen viser til at det nye tilsynet/ombudet derved får den samme kompetanse-/pådriverrollen som Likestillingssenteret har i dag, og som er foreslått tillagt Kompetansesenter for etnisk likestilling, jf. kapittel 2.2.2.1 og 7.2 ovenfor.

7.4 Utredning om håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel

I utredningen om håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel foreslås det at det nye håndhevingsapparatet også skal ivareta pådriverarbeidet mot diskriminering på grunnlag av alder, funksjonshemming, medlemskap i arbeidstakerorganisasjoner, politisk syn og seksuell orientering. Dette begrunnes med at det er viktig at det drives informasjonsvirksomhet og holdningspåvirkning i forhold til alle grunnlagene som er omfattet av norsk likestillings- og diskrimineringslovgivning, og det er ingen grunn til å håndtere enkelte grunnlag annerledes enn andre når det gjelder gjennomføring av håndhevingsapparatets pådriverrolle.

Pådriverrollen i forhold til arbeidsmiljølovens diskrimineringsgrunnlag foreslås avgrenset til arbeidslivet, da dette er arbeidsmiljølovens virkeområde.

7.5 Høringsinstansenes syn

7.5.1 Holgersensutvalgets forslag i NOU 2002: 12 og arbeidsgruppens rapport

Flere høringsinstanser til arbeidsgruppens rapport uttaler seg om forholdet mellom kompetanse-/pådriverrollen og lovhåndheverrollen. *Likestillingsombudet* og *Senter mot etnisk diskriminering (SMED)* fremhever fordelene ved å kunne se det aktive pådriverarbeidet i direkte sammenheng med diskrimineringssakene. Likestillingsombudet mener det vil være en fordel å ha klagesakene som bakgrunn når man skal ta stilling til mer generelle prinsipielle spørsmål.

SMED uttaler i sin høringsuttalelse til NOU 2002: 12:

«Håndheving av loven og rettspolitikken bør åpenbart legges til samme organ. Det samme gjelder påvirkningsarbeid ut over det som angår de begrensede rettslige problemstillinger. Et organ som til daglig beskjeftiger seg med konkrete rettslige spørsmål, vil ha gode forutsetninger for å se jussens begrensninger og søke andre former for påvirkning. [...]

Det er også åpenbare fordeler knyttet til å legge dokumentasjon og overvåkningsfunksjonen til samme organ som håndhever loven og som arbeider rettspolitisk og politisk for etnisk likestilling. For å sikre at den dokumentasjonen om art og omfang av diskriminering er relevant, vil nærhet til de praktiske problemstillingene gi viktige innspill.»

I høringen til arbeidsgruppens rapport uttaler andre instanser, blant annet *Likestillingssenteret*, *Foreningen for kvinne- og kjønnsforskning i Norge (FOKK)* og *Kilden*, på den annen side at en sammenslåing av lovhåndheverrollen og kompetanse-/pådriverrollen vil kunne legge begrensninger på pådrivervirksomheten. Det vises til at det lett vil kunne oppstå motsetninger mellom de to rollene, siden lovhåndheverrollen medfører at håndhevingsorganet bør ha en mer nøytral form på informasjonen utad. *Likestillingssenteret* uttaler:

«[...]Likestillingssenterets funksjon – det å være en pådriver i debatter, det å kunne være offensiv, foreslå løsninger og være en uavhengig aktør i forhold til den til enhver tid sittende regjering – vil kunne begrenses dersom det legges i et felles håndhevingsapparat. Ut ifra vår erfaring kan det være problematisk å kombinere tilsynsrollen og pådriverrollen – nettopp fordi aktivt likestillingsarbeid i stor grad handler om å gå utover enkeltsakene og se på de strukturelle trekkene i samfunnet og de usynlige barrierene som hindrer en jevn fordeling [av] muligheter mellom kvinner og menn. Utviklingen på kjønnslikestillingsfeltet gjør at det i stor grad er samfunnsfokus, og ikke bare enkeltsaker, som bør legges til grunn for forslag om tiltak som kan bidra til reell likestilling.»

Kilden, *FOKK*, *Kvinneuniversitetet* og *Kvinneuniversitetet Nord* mener også at en sammenslåing vil kunne medføre en nedprioritering av kompetanse-/pådriverrollen. De frykter at et fellesorgan som både har en lovhåndheverrolle og en kompetanse-/pådriverrolle vil ha mest fokus på lovhåndhevingen, og at det lett kan bli lite ressurser til å ivareta kompetanse-/pådriverrollen.

Noen høringsinstanser frykter videre at et felles håndhevingsorgan for flere diskrimineringsgrunnlag (kjønn og etnisitet) kan medføre at ekspertisen og fokuset på de forskjellige diskrimineringsgrunn-

lagene svekkes i kompetanse-/pådriverarbeidet. *SMED* uttaler at dokumentasjonsutfordringene er særlig store når det gjelder diskrimineringsgrunnlaget etnisitet, og understreker at en sammenslåing av de to diskrimineringsgrunnlagene ikke må medføre at etnisitetsområdet mister fokus. *Likestillingssenteret* frykter på sin side at deres spisskompetanse på kjønns- og likestillingsspørsmål kan pulveriseres i et felles håndhevingsapparat.

Likestillingssenteret og *SMED* påpeker at kompetanse-/pådriverrollen for henholdsvis kjønn og etnisitet vil kunne kreve ulike virkemidler. *Statistisk sentralbyrå (SSB)* viser til at dette også vil gjelde for dokumentasjonsarbeidet. De uttaler at kartlegging av art og omfang av diskriminering trolig vil måtte gjøres med ganske ulike undersøkelser for de ulike diskrimineringsgrunnlagene. Undersøkelsene bør ha felles begrepsapparat, men de vil måtte gjennomføres som separate undersøkelser, med ulike metoder.

En rekke høringsinstanser, blant annet *Likestillingssenteret*, *SMED*, *Statskonsult*, *SSB*, *FOKK* og *Kilden*, understreker at kompetansegrunnlaget for likestillingsarbeidet i forhold til kjønn og etnisitet bør styrkes, for å sikre organets legitimitet i kompetanse-/pådriverrollen. Det vises blant annet til at Statskonsults evaluering av Likestillingssenteret påpeker at senteret ikke hadde et tilstrekkelig kompetansegrunnlag for pådriverarbeidet. Flere av høringsinstansene understreker også at det er behov for et mer fullstendig og helhetlig dokumentasjons- og kunnskapsgrunnlag, og at det er behov for en koordinerende instans på dette området.

Statskonsult argumenterer for at funksjonen som produsent og formidler av kunnskap bør fremheves sterkere i organets kompetanse-/pådriverrolle, enn det som har vært tilfelle for Likestillingssenteret:

«Organets pådriverfunksjon bør [...] klarest mulig forankres på en måte som sikrer legitimitet, dels med basis i lovene og lovenes formål og dels med basis i rollen som troverdig produsent og formidler av kunnskap.

Statskonsult vil her minne om de vurderinger som ble gjort i vår evaluering av Likestillingssenteret. Erfaringene fra Likestillingssenterets virksomhet viser at det er helt vesentlig at en avklarer hva som skal ligge i en «kompetansesenterfunksjon». [...] Evalueringen konkluderer med at Likestillingssenteret først og fremst har innfridd forventningen om å være en kritiker og pådriver på likestillingsområdet. Aktiviteten kjennetegnes ved at senteret tar side i kontroversielle spørsmål og artikulere sine interesser offentlig, men synes i liten grad å ha sørget for at virksomheten bygger på et solid

faglig grunnlag. Det kan til tider være uklart hvilken dokumentasjon som begrunner utspille-
ne.

Statskonsult vil derfor understreke at det er viktig å trekke lærdom fra denne erfaringen og sørge for at et eventuelt nytt organ får et klarere mandat når det gjelder sin pådriverfunksjon enn det Likestillingssenteret har hatt, og spesielt med en klarere understrekning av senterets rolle som et fagorgan. [...]

Vår anbefaling når det gjaldt Likestillings-senterets oppgaver var at senteret burde få en forumsfunksjon og en funksjon som kunnskapsformidler. Senteret burde i mindre grad framstå som selvstendig debattant, og i større grad se som sin oppgave å spre kunnskap og å fremme meningsutveksling og debatt mellom andre.»

SMED mener at kunnskapsutvikling og formidling skal være kjerneoppgaver i håndhevingsorganet. De påpeker at dagens dokumentasjon av art og omfang av etnisk diskriminering er fragmentert og ufullstendig, og at organet derfor bør få kompetanse til samordning og innhenting av informasjon. SMED mener at dokumentasjonsfunksjonen må lovfestes, og at hjemmelen må gi organet rett til å innhente opplysninger fra private organisasjoner og offentlige institusjoner. *Antirasistisk Senter* støtter også Holgersenutvalgets forslag om at Kompetansesenteret bør få et overordnet hovedansvar for å samle inn dokumentasjon om art og omfang av etnisk diskriminering.

Høringsinstansene understreker særlig viktigheten av at organet har nære relasjoner med andre kompetansemiljøer, og at det benytter seg av eksisterende dokumentasjon og forskning som er utarbeidet av andre kunnskapsprodusenter. *SSB* uttaler:

«I rollen som dette håndhevingsapparatet er tiltent peker vi på viktigheten av å ha god kontakt med kunnskapsproduserende instanser (f.eks. *SSB*). Uttalelser og tall som presenteres om forskjeller [...] (diskriminering) må være dokumenterte. Statistikkfaglig begrunnede argument må ha klare kilder og være etterprøvbare.»

Flere, blant annet *Kilden* og *FOKK*, mener at organet også bør kunne initiere og gjennomføre mindre undersøkelser og kartlegginger. *Kilden* uttaler:

«Sentrene bør ha en solid utredningsavdeling, og budsjett som gjør at det er mulig å engasjere prosjektmedarbeidere. Denne utredningsavdelingen bør dels initiere og gjennomføre egne mindre undersøkelser og produsere rapporter på grunnlag av dette, dels bør den skaffe seg

oversikter over og bruke forskning som finnes på ulike områder. Pådriverarbeidet ivaretas best gjennom et godt og omfattende kompetansegrunnlag. Et Kompetansesenter for likestilling har på dette området mulighet til å samarbeide med *KILDEN* i langt større grad enn hva som skjer i dag. *KILDEN* har god oversikt over forskning som gjøres i Norge og Norden – dette er kunnskap som et Kompetansesenter for likestilling bør bruke. Kompetansesentrene bør nyttiggjøre seg forskning som allerede finnes, initiere ny forskning, og dessuten ha kapasitet og økonomi til å lage mindre utredninger selv.»

En del høringsinstanser, blant annet *MiRA-senteret*, *Krisesentersekretariatet* og *FOKK*, fremhever viktigheten av at organet samarbeider med frivillige organisasjoner og andre aktører på feltet. *FOKK* uttaler:

«[Det er] viktig for et Kompetansesenter å ha et regionalt nettverk, der man har en fortløpende diskusjon med organisasjoner, forvaltning og andre som jobber med likestilling på ulike nivå og i ulike sammenhenger. Herigjennom vil det gis muligheter for å trekke på den erfaringskunnskapen som finnes på feltet – og ved en fortløpende systematisering – vil denne kunnskapen kunne representere et viktig kompetanseelement som blant annet kan gi innsikt i likestillingsarbeidets status i politikk, forvaltning og samfunnsliv.»

7.5.2 Utredning om håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel

De fleste høringsinstansene støtter at organet skal ha en pådriverrolle og at arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel skal inkluderes i utøvelsen av denne rollen, blant annet *Direktoratet for arbeidstilsynet*, *Kommunenes Sentralforbund*, *Petroleumstilsynet*, *Senter for seniorpolitikk*, *Landsforeningen for lesbisk og homofil frigjøring (LLH)* og *Norges Handikapforbund*. *SMED* vil ikke uten videre tilråde at ombudet tillegges en pådriverrolle i forhold til arbeidsmiljølovens diskrimineringsgrunnlag. De anbefaler at man avventer Syseutvalgets konklusjoner når det gjelder forankringen av det pro-aktive arbeidet for vern mot diskriminering av funksjonshemmede. De tror videre at det er nødvendig å vurdere konsekvensene av en oppsplitting av det pro-aktive arbeidet for vern mot diskriminering grunnet seksuell orientering mellom for eksempel *LLH* og et statlig ombud som kun arbeider pro-aktivt for å forebygge diskriminering innenfor arbeidslivssektoren. *SMED* anbefaler likevel å legge noe av pådriverarbeidet til et felles ombud, typisk rettsinforma-

sjon og rettspolitisk arbeid. De mener også at innholdet i pådriverarbeidet bør forskriftsreguleres.

LLH fremhever viktigheten av at interesseorganisasjonene fremdeles vil ha en rolle etter at ombudet er i virksomhet, som sentrale bidragsytere og kunnskapskilder. *Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjon* og *Næringslivets Hovedorganisasjon* mener at pådriverrollen bør begrenses til å virke for overholdelse av regelverket. Utspill av mer interesse- og rettspolitisk karakter vil kunne svekke organets troverdighet som uavhengig meklingsinstans. *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* uttrykker skepsis til at det nye organet bør håndtere pådriverrollen, da denne vil ha ulikt innhold fra grunnlag til grunnlag. Det er derfor ikke nødvendigvis hensiktsmessig at den utøves av samme organ for alle grunnlag. *Landsorganisasjonen* frykter at de ulike grunnlagene skal overskygge hverandre i et felles organ i relasjon til pådriverrollen. SMED og Likestillingssenteret utfører her viktige oppgaver i dag.

7.6 Departementets vurdering

7.6.1 Innledning

Likestillings- og diskrimineringsombudets kompetanse-/pådriverrolle vil være noe forskjellig etter likestillingsloven og diskrimineringsloven, og etter arbeidsmiljøloven og boliglovenes diskrimineringsbestemmelser.

Likestillingsloven og diskrimineringsloven gjelder på alle samfunnsområder, og ombudet vil således ha en vidtgående kompetanse-/pådriverrolle etter disse lovene. Ombudet må overvåke og opparbeide kompetanse på en rekke ulike områder, noe som vil kunne kreve forskjellige virkemidler avhengig av det enkelte samfunnsområdet.

Kompetanse-/pådriverrollen etter diskrimineringsforbudene i arbeidsmiljøloven og boliglovene vil ha et snevrere virkeområde fordi rollen vil være begrenset til arbeids- og boligsektoren. Samtidig vil ombudet her få en kompetanse-/pådriverrolle i forhold til nye diskrimineringsgrunnlag, blant annet seksuell orientering, funksjonshemming og alder, som tidligere ikke har vært ivaretatt av liknende forvaltningsorganer. Selv om virkeområdet etter arbeidsmiljøloven og boliglovene er mer begrenset, vil ombudet derfor likevel stå overfor nye utfordringer i kompetanse-/pådriverrollen på dette feltet.

I det følgende behandles først ombudets kompetanse-/pådriverrolle i forhold til likestillingsloven og diskrimineringsloven i kapittel 7.6.2, deretter i forhold til arbeidsmiljøloven i kapittel 7.6.3 og til

sist i forhold til diskrimineringsforbudene i boliglovene i kapittel 7.6.4.

7.6.2 Kompetanse-/pådriverrollen i forhold til likestillingsloven og diskrimineringsloven

Departementet har som utgangspunkt at kompetanse-/pådriverrollen til ombudet har avgjørende betydning for muligheten til å oppfylle formålet om å «fremme likestilling», som er nedfelt i formålsparagrafene i likestillingsloven og diskrimineringsloven. Den rene lovhåndhevingen av forbudet mot diskriminering er ikke tilstrekkelig for å oppnå verken like reelle muligheter eller likestilling. Kompetanse-/pådriverrollen skal derfor ha høy prioritet. Departementet mener, som nevnt i kapittel 5.3.4, at dette må komme til uttrykk gjennom mandatutforming, i ombudets interne organisering og gjennom den konkrete ressursdisponeringen. Departementet understreker videre at alle diskrimineringsgrunnlagene – både kjønn, etnisitet, religion og eventuelle andre diskrimineringsgrunnlag som innlemmes i ombudets mandat – må sikres tilstrekkelig oppmerksomhet i ombudets kompetanse-/pådrivervirksomhet. Det er viktig at ingen grupper «drukner» i helheten. Dette gjelder i forhold til hele kompetanse-/pådriverrollen, dvs. både ombudets ekspertise, utspill i forhold til offentligheten (media, arbeidslivet, myndighetene), holdnings- og atferdspåvirkning mv. Likestillings- og diskrimineringsombudet må være bevisst på å balansere ressursbruken riktig her.

Departementet ser at det brede spekteret av oppgaver og målgrupper krever en variert virkemiddelbruk. Kompetanse-/pådrivervirksomheten kan blant annet kreve ulike virkemidler i forhold til kjønn og etnisitet på en rekke områder, for eksempel når det gjelder dokumentasjonsarbeid. Departementet mener ombudet bør stå relativt fritt i valg av virkemidler. Ombudet må selv vurdere hvilke virkemidler som er egnet for de ulike oppgavene og målgruppene.

Med kompetanse-/pådriverrollen mener departementet de funksjonene som i dag er tillagt Likestillingssenteret og som er foreslått tillagt Kompetansesenteret for etnisk likestilling. Også Likestillingsombudet har en kompetanse-/pådriverrolle, selv om den ikke er like tydelig nedfelt i likestillingsloven og forskriften om Likestillingsombudets virksomhet. Med unntak av rettshjelpsvirksomheten, anser departementet at Senter mot etnisk diskriminering (SMED) stort sett har hatt en tilsvarende rolle på sitt virkeområde som Likestillingssenteret har hatt på området for likestilling mellom

kjønnene, til tross for at ordlyden i mandatene til de to sentrene er forskjellig. Departementet mener begge disse sentrene og Likestillingsombudet har utført et godt og viktig kompetanse-/pådriverarbeid for likestilling og mot diskriminering, og vil derfor hovedsakelig videreføre og videreutvikle deres virksomhet i det nye ombudet. Erfaringene, som for øvrig er belyst i evalueringene av sentrene, har imidlertid vist at deler av kompetanse-/pådriverrollen er problematiske. Departementet vurderer derfor at det er nødvendig å tydeliggjøre premissene for, innhold i og vektleggingen av de ulike rollene. Dette er forhold som blant annet knytter seg til grunnlaget for og utøvelsen av pådriverrollen, som departementet mener skal være solid forankret i dokumenterbare erfaringer, forskning og statistisk materiale, og som skal utøves med fokus på at håndhevingsorganene er fagorgan, og ikke politiske aktører. Utfordringene knytter seg også til funksjonene som tilrettelegger for den offentlige debatten, der departementet mener at arbeidet med å skape et møtested og debattforum for interesseorganisasjoner og det brede publikum må få prioritet i det nye håndhevingsapparatet. Se nærmere om dette i det følgende under beskrivelsene av de ulike rollene.

Dette innebærer at departementet i det vesentlige slutter seg til det som tidligere er skrevet om innholdet i kompetanse-/pådriverrollen i de bakgrunnsdokumenter som danner grunnlaget for Likestillingssenteret og SMED. Det vises først og fremst til Ot. prp. nr. 51 (1996–1997) Om lov om endring i lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene og NOU 1995: 15 Et apparat for likestilling, samt til vedtektene for Likestillingssenteret og mandatet til SMED. Holgersenutvalgets beskrivelse av kompetanse-/pådriverrollen i NOU 2002: 12 er stort sett sammenfallende med disse dokumentene, jf. kapittel 7.2 ovenfor. Anbefalingene fra evalueringene av Likestillingssenteret og SMED danner grunnlag for enkelte presiseringer av premisser, innhold og vektlegging av de ulike komponentene i kompetanse-/pådriverrollen.

Departementet legger langt på vei til grunn de samme premissene knyttet til kompetanse-/pådriverrollen som Hatlandutvalget gjør i NOU 1995: 15 side 36–37. Dette innebærer blant annet at departementet anser faglig uavhengighet som et helt sentralt premiss for muligheten til å utøve pådriverrollen, jf. kapittel 6.3.3.1. Videre forutsetter pådriverrollen evne og mulighet til å påvirke den offentlige dagsorden, det vil si at ombudet må kunne reagere raskt, både med å lansere egne utspill i media og med å imøtegå eller støtte andres utspill. Dette stiller krav til ombudet. For å få gjennomslagskraft i

media må ombudet ha faglig tyngde på feltet og evne til nytenkning og kreativitet med hensyn til vinkling og utforming av budskapet.

Når det gjelder premisser knyttet til kompetansefunksjonen, ser departementet det som et svært viktig premiss at det legges til rette for å beholde og videreutvikle den kompetansen som ligger i dagens Likestillingssenter, Likestillingsombud og SMED. Høy faglig kvalitet er avgjørende for at Likestillings- og diskrimineringsombudet kan ivareta støtte- og veilederrollen og holdnings- og atferdspåvirkerrollen. Også pådriverrollen vil få styrket gjennomslagskraft ved at ombudet demonstrerer et høyt kompetansenivå. Dette forutsetter for det første at det stilles relevante erfarings- og utdanningskrav til medarbeiderne. Kompetansefunksjonen legger imidlertid også premisser for arbeidsform. Spesielt med tanke på støtte- og veilederrollen og pådriverrollen bør det legges stor vekt på faglig utveksling og oppdatering, blant annet ved nær kontakt og samarbeid med andre fagmiljøer, også internasjonalt.

Selv om departementet slutter seg til premissene for og hovedtrekkene i innholdet av kompetanse-/pådriverrollen som er beskrevet i de ovennevnte bakgrunnsdokumentene, forutsetter departementets forslag om en sammenslåing av lovhåndheverrollen og kompetanse-/pådriverrollen i ett organ at kompetanse-/pådriverrollen må utøves på noe annen måte enn i en organisasjonsmodell der disse rollene er atskilt i to ulike organer. I tillegg tilsier evalueringene av SMED og Likestillingssenteret at det er behov for å foreta visse endringer i sentrenes virksomhet, også når det gjelder kompetanse-/pådriverrollens virksomhet. Dette må tas i betraktning når sentrenes virksomhet skal videreføres i det nye ombudet.

Departementet gir i det følgende visse føringer for Likestillings- og diskrimineringsombudets utøvelse av kompetanse-/pådriverrollens virksomhet. Det tas utgangspunkt i de ulike rollekategoriene som inngår i kompetanse-/pådriverrollens virksomhet, slik disse er systematisert i NOU 1995: 15 og NOU 2002: 12. Disse rollekategoriene er: Pådriverrollen, holdnings- og atferdspåvirkerrollen, støtte- og veilederrollen og kompetanserollen. Departementet foreslår i tillegg at det nye ombudet skal ha en forumsfunksjon. Departementet vil utarbeide et mandat i forskrifts form, som gjenspeiler føringene nedenfor.

Pådriverrollen

Departementet mener at pådriverrollen blant annet innebærer å ta initiativ til og delta i den offentlige

debatten om likestilling på grunnlag av kjønn og etnisitet. Videre ligger det til rollen å ha et kritisk blikk på virksomheten i offentlig og privat sektor, og å være en premissleverandør for utformingen av politikken på området. Pådriverrollen krever en variert virkemiddelbruk, blant annet bruk av media, seminarvirksomhet, foredragsvirksomhet, publisering av informasjon mv.

Likestillingssenteret, Likestillingsombudet og SMED har alle en slik pådriverrolle i dag. Departementet mener at pådriverrollen har avgjørende betydning for arbeidet med å fremme reell likestilling i samfunnet, og at den derfor bør videreføres i det nye Likestillings- og diskrimineringsombudet. Ved vurderingen av hvordan denne rollen skal utøves, legger departementet vekt på evalueringene av SMED og Likestillingssenteret.

I evalueringen av SMED (rapporten «SMED underveis. En prosessevaluering av Senter mot etnisk diskriminering», se kapittel 2.6.3) fremgår det at SMED har utviklet en meget aktiv rolle på dette feltet. SMED har etablert seg som en sentral aktør i ulike debatter på minoritetsfeltet, og har utviklet en solid pådriverrolle både overfor myndigheter og aktører i privat sektor. Det uttales på side 212 i rapporten:

«I forhold til Senterets arbeidsområde kan det synes noe overraskende at SMED har vært utsatt for lite offentlig kritikk i forbindelse med sin utadrettede virksomhet. En årsak til dette kan være at SMED som offentlig organ har framstått med en profesjonalitet og faglig tyngde som har gjort det vanskelig å ta til motmæle.»

Rapporten belyser SMEDs strategier og utvikling i forhold til pådriverrollen. Det fremgår at SMED i den første fasen ble kritisert for å være for konfronterende, men at Senteret senere utviklet en langt mer dialog- og prosessorientert tilnærming til feltet. Denne utviklingen anses som positiv. Rapporten oppsummerer Senterets strategi for pådriverrollen på side 212 i rapporten:

«Senteret har utviklet en meget fruktbar tretrinns modell: Rettshjelp har vært utgangspunktet for å avdekke problemene, erfaringene fra rettshjelpen er videreført i en mer generell dokumentasjon og eventuelt videre undersøkelser, og som tredje trinn har det vært gjennomført pådriverrollen.»

Ifølge Statskonsults evaluering av Likestillingssenteret (rapporten «Faglig frihet eller politisk frigang? En evaluering av Likestillingssenteret», se kapittel 2.6.2) har Likestillingssenteret prioritert rollen som kritiker og dagsordenssetter høyest av si-

ne roller, ved å være en markert debattant og aktør i den offentlige debatten. Senteret har engasjert seg i en rekke temaer, men det har ikke alltid vært en like klar henvisning til hvilken bakenforliggende kunnskap som gjør Senteret kvalifisert til uttalelser, noe som har skapt inntrykket av en meningsprodusent, snarere enn faktaprodusent og –formidler. Det uttales på side 55 i rapporten:

«Fraværet av mekanismer for styring og kontroll, gir grunn til å reise kritiske spørsmål ved hva som begrunner senterets initiativ og utspill. Slik senteret har utformet sin rolle, fremstår det snarere som en politisk aktør enn som et fagorgan. Det tar side i kontroversielle spørsmål, og artikulerer sine standpunkter offentlig, men har i liten grad sørget for at virksomheten bygger på et solid faglig grunnlag.»

Statskonsult mener Senteret har gått langt i retning av å innta en rolle som interesseorgan, og at dette samsvarer dårlig med organiseringen som forvaltningsorgan. De mener derfor man bør vurdere å flytte Senterets virksomhet ut av statsforvaltningen og overlate den til organisasjoner i det sivile samfunn, eventuelt med statlig finansiell støtte. Dersom Senteret skal fortsette som forvaltningsorgan, mener Statskonsult det bør vurderes om rammene for virksomheten skal ha en klarere avgrensning. Avgrensningen av mandatet bør skje i retning av at Senteret får en forumfunksjon og rolle som kunnskapsformidler, slik at Senteret selv spiller en mindre aktiv rolle som debattant og i stedet legger til rette for meningsutveksling og debatt mellom andre aktører.

Departementet mener, som nevnt ovenfor, at pådriverrollen bør videreføres i det nye ombudet.

Departementet legger vekt på at evalueringen av SMED trekker fram SMEDs pådriverrollen som svært vellykket. En mulig begrunnelse for dette anses å være SMEDs profesjonalitet og faglige tyngde. Evalueringen viser til SMEDs «tretrinnsmodell», hvor samspillet mellom rettshjelpsrollen og pådriverrollen er avgjørende: Tilfanget på enkeltsaker avdekker problemer og gir grunnlag for en generalisering, som deretter danner grunnlag for pådriverrollen. Departementet anser at Likestillings- og diskrimineringsombudets lovhåndheverrolle vil sikre ombudet et tilsvarende tilfang av enkeltsaker som SMED har fått gjennom sin rettshjelpsrollen. Departementet mener på bakgrunn av evalueringen av SMED at erfaringsmaterialet som ombudet får innsikt i gjennom behandlingen av enkeltsaker, bør utgjøre et viktig grunnlag for pådriverarbeidet. Ombudet bør på denne måten aktivt utnytte seg av lovhåndheverrollen i på-

drivervirksomheten. Erfaringene fra SMEDs pådrivervirksomhet tilsier at denne fremgangsmåten vil gi det nye ombudet høy legitimitet og stor gjennomslagskraft i pådriverarbeidet.

Likestillings- og diskrimineringsombudet må imidlertid også bruke andre fremgangsmåter for å fremskaffe informasjon som grunnlag for pådriverarbeidet. Dette kan for eksempel være innsamling av data gjennom prosjektbaserte undersøkelser, innhenting av opplysninger fra andre kunnskapsbaser eller liknende, se nærmere om kompetanserollen nedenfor. Enkelt sakene som kommer inn til ombudet vil ikke representere alle sider av likestillings- og diskrimineringsproblematikken. Evalueringen av SMED viser eksempelvis at Senteret i liten grad har kommet i kontakt med innvandrere med kort botid i Norge, selv om mange i denne gruppen sannsynligvis har et udekket rettshjelpsbehov på dette området. En del viktige problemstillinger på likestillingsområdet knytter seg heller ikke til enkeltpersoner på en slik måte at de er egnet til å legges fram for ombudet som en klagesak. Dette gjelder blant annet strukturelle trekk i samfunnet og usynlige barrierer som hindrer en jevn fordeling mellom kvinner og menn og mellom majoritetsbefolkningen og minoritetene, som for eksempel representasjon av kvinner og personer med innvandrerbakgrunn i forskjellige fora/yrker. I slike saker må Likestillings- og diskrimineringsombudet bruke andre dokumentasjonsredskaper enn sakstiltanget for å fremskaffe informasjon.

Det avgjørende må, etter departementets mening, være at ombudets pådrivervirksomhet knyttes tett til ombudets lovhåndhever- og dokumentasjonsrolle, slik at medieutspill og påvirkningsarbeid springer ut av den kompetansen ombudet har tilegnet seg gjennom sin virksomhet på disse feltene. Ombudets kompetanse vil da få en høy grad av autentisitet som gir det en stor tyngde i pådriverrollen. Departementet vil presisere denne tilknytningen mellom rollene i mandatet til ombudet, slik at pådriverrollen avgrenses mot en mer meningsproduserende rolle.

Enkelte høringsinstanser har trukket fram konfliktpotensialet mellom en objektiv lovhåndheverrolle og en mer stillingstakende pådriverrolle: Det er en risiko for at organets troverdighet som en uavhengig og objektiv instans kan bli svekket dersom den nye enheten samtidig skal ivareta en kritiker- og pådriverrolle, herunder komme med utspill av mer politisk karakter. Muligheten for en slik svekking av lovhåndheverrollen er en medvirkende årsak til at departementet går inn for at førsteinstansen ikke gis vedtakskompetanse, jf. kapittel 5.3.4 Et ombud vil ha en friere stilling til å drive på-

drivervirksomhet enn et organ som kan treffe bindende vedtak. Det er likevel grenser for hvor politisk pågående og utfordrende et ombud kan være uten at det mister legitimitet som en uavhengig og objektiv håndheverinstans, selv om det ikke har formell vedtakskompetanse. Likestillings- og diskrimineringsombudet må her bruke skjønn og finne den riktige balansen mellom de to rollene. Departementet mener imidlertid ombudet vil ha stor frihet så lenge det holder seg innenfor rammene som er trukket opp ovenfor, altså når ombudets pådrivervirksomhet baseres på det empiriske underlagsmaterialet som de konkrete enkeltsakene utgjør, eller på annet dokumentasjons- eller kunnskapsmateriale. Departementet viser til at dagens Likestillingsombud har lyktes i å utøve både en lovhåndheverrolle og en pådriverrolle, uten at dette har gått ut over ombudets legitimitet.

Likestillingssenteret mener det er store forskjeller i det utadvendte arbeidet til Likestillingsombudet og Likestillingssenteret. Det påpekes at Likestillingssenterets informasjon utad favner mye bredere enn Likestillingsombudets, siden senteret også tar opp temaer som Likestillingsombudet ikke dekker, for eksempel seksualisert vold, vold mot kvinner og hjemmesfæren. Det påpekes at ombudet har loven og kontorets saksbehandling som utgangspunkt for mye av sin informasjon utad, med særlig fokus på hvilke rettigheter enkeltindividet har i forhold til lovverket. Departementet viser til at både likestillingsloven og diskrimineringsloven har som formål å «fremme likestilling», jf. lovenes formålsparagrafer (§ 1). Dette formålet gjenspeiles i § 3 i lovutkastet her, og det vil også bli nedfelt i ombudets mandat. Bestemmelsene tilsvarende således ordlyden i regelverket som danner det rettslige grunnlaget for Likestillingssenterets virksomhet, jf. likestillingsloven § 9 og Likestillingssenterets vedtekter § 1. På denne bakgrunn mener departementet det ikke foreligger noen andre begrensninger for hvilke typer saker Likestillings- og diskrimineringsombudet kan ta opp gjennom sin kompetanse-/pådrivervirksomhet, enn det som gjelder for Likestillingssenteret i dag.

Det saklige virkeområde for likestillingsloven og diskrimineringsloven (jf. lovenes § 2) vil heller ikke innskrenke Likestillings- og diskrimineringsombudets pådrivervirksomhet i forhold til Likestillingssenterets mandat i dag. Likestillings- og diskrimineringsombudet skal kunne drive pådrivervirksomhet på alle samfunnsområder. Dette er i tråd med hvordan dagens Likestillingsombud, Likestillingssenter og SMED har praktisert sin pådriverrolle, og departementet ser ikke noe behov for å gi noen begrensninger her.

Holdnings- og atferdspåvirkerrollen

Holdnings- og atferdspåvirkerrollen innebærer å bidra til en bevisstgjøring om likestilling i samfunnet som helhet. Dette omfatter blant annet å arbeide for å påvirke holdninger og atferd i arbeidslivet, skolen, organisasjonsliv, offentlig forvaltning, familieliv/privatsfære osv. Målgruppen er alle samfunnsdeltakere. Sentralt i denne rollen står opplysningsvirksomhet om status og utfordringer rettet mot den brede allmennhet. Aktuelle virkemidler er formidling av kunnskap og presentasjon av handlingsalternativer gjennom brosjyrer, publikasjoner, foredrag osv.

Både Likestillingsombudet, Likestillingssenteret og SMED har i dag en holdnings- og atferdspåvirkerrolle. Departementet vil videreføre dagens virksomhet i det nye organet. Likestillings- og diskrimineringsombudet skal være en aktiv holdnings- og atferdspåvirker, med et både juridisk og samfunnsvitenskapelig fokus.

Departementet viser ellers til hva som er sagt om viktigheten av faglig basert kunnskap under omtalen av pådriverrollen ovenfor. Dette vil også gjelde for holdnings- og atferdspåvirkerrollen.

Støtte- og veilederrolle

Til støtte- og veilederrollen ligger å tilby støtte og veiledning spesielt rettet mot de som arbeider for å fremme likestilling og motarbeide diskriminering, enten det er i privat eller offentlig sektor, kommunale likestillingsutvalg, partene i arbeidslivet, frivillige organisasjoner, skoleverket e.l. Det kan dreie seg om å veilede om opplegg for likestillingsprosjekter, formidle relevant statistikk, informasjonsmateriell og nye forskningsresultater, inngå samarbeid med offentlige myndigheter og andre sentrale aktører for å fremme likestilling. Denne generelle støtte- og veiledningstjenesten omfatter ikke støtte og veiledning til enkeltpersoner som mener å være utsatt for diskriminering. Slik veiledning behandles i kapittel 8.2.4.2.

Likestillingssenteret og Likestillingsombudet har i dag en slik støtte- og veilederrolle. SMED er i sitt mandat tillagt en støtte- og veilederrolle i tilknytning til enkeltsaker om rettshjelp, men de har også ytt en mer generell støtte- og veiledertjeneste i den grad de har hatt ressurser til det.

Likestillingsombudet har, ved innføringen av aktivitets- og redegjørelsesplikten i likestillingsloven i 2003, fått en utvidet støtte- og veilederrolle i forbindelse med at de skal håndheve denne plikten. Likestillingsloven § 1a pålegger offentlige myndigheter å arbeide for likestilling på alle samfunnsom-

råder, og private og offentlige arbeidsgivere å arbeide for likestilling i sin virksomhet. Arbeidsgivere skal årlig redegjøre for sin innsats for likestilling som arbeidsgiver gjennom årsberetning eller budsjett. Redegjørelsen skal gi en beskrivelse av den faktiske tilstanden, av virksomhetens likestillingsaktiviteter og av planlagte tiltak. Det legges vekt på at virksomheten kan frembringe kjønnsdelt statistikk. Likestillingsombudet håndhever denne bestemmelsen dels gjennom generell informasjon og veiledningsmateriale om aktivitets- og redegjørelsesplikten, dels gjennom kontroll av at virksomhetene har utarbeidet en redegjørelse og dels gjennom konkret rådgivning i forbindelse med kontrollen.

Aktivitets- og redegjørelsesplikten er ombudets viktigste virkemiddel i pådriverarbeidet i forhold til offentlige myndigheter og arbeidslivet. Da bestemmelsen trådte i kraft allokerte departementet nye ressurser til ombudet til informasjonstiltak og økt saksehandlingskapasitet.

Bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 2003, og i løpet av 2004 vil man kunne skaffe et overblikk over hvordan den nye bestemmelsen er fulgt opp i virksomhetenes årsberetninger for 2003.

Diskrimineringsloven pålegger, i motsetning til likestillingsloven, ingen aktivitetsplikt. Likestillings- og diskrimineringsombudet vil således ikke ha en tilsvarende håndhevsrolle for aktivitetsplikt når det gjelder etnisk/religiøs likestilling.

Departementet vil imidlertid tillegge ombudet et særlig ansvar for å stimulere arbeidsgivere til å unngå etnisk diskriminering og fremme etnisk likestilling i sine virksomheter. Dette innebærer at ombudet skal tilby arbeidsgivere råd og veiledning når det gjelder etnisk mangfold i arbeidslivet. Denne veilednings- og konsultasjonstjenesten vil kunne samordnes med veiledningen som ombudet skal gi om aktivitetsplikten etter likestillingsloven. Målgruppen for tjenesten er arbeidsgivere i både privat og offentlig sektor. Ombudet skal tilby gratis tjenester tilpasset den enkelte arbeidsgiver. En viktig funksjon vil være å spre gode eksempler og metoder, og bidra til å bedre kunnskapen om hva som fremmer etnisk mangfold og hvordan etnisk mangfold kan håndteres på arbeidsplassen på en god måte. Tilbudet bør omfatte kontakt med bedriftene i form av besøk, trening, kurs i arbeidslivet og annen oppfølging. Denne oppgaven vil bli forskriftsfestet.

For å unngå at blandingen av veilednings- og lovhåndheverrollen vil kunne svekke tilliten til ombudet, kan det være hensiktsmessig at denne veilednings- og konsultasjonsvirksomheten organiseres i en egen enhet i ombudet. Dersom arbeidsgivere skal ønske å benytte seg av konsultasjonstje-

nesten og gi ombudet innsyn i sin virksomhet, for eksempel når det gjelder rekrutteringsrutiner, er det avgjørende at arbeidsgiveren har tillit til at ombudet ikke først og fremst opptrer som en lovhåndhever. Arbeidsgiveren bør ikke frykte at ombudet reiser sak og kommer med uttalelse om at vedkommende bryter lovverket dersom han/hun oppsøker veilednings- og konsultasjonstjenesten for å få hjelp til å fremme etnisk likestilling på arbeidsplassen. Likestillings- og diskrimineringsombudet må selv avgjøre hvordan tjenesten best kan organiseres.

Kompetanserollen

Med kompetanserollen mener departementet ansvar for kunnskapsutvikling og dokumentasjon og overvåking av art og omfang av diskriminering. Kunnskapsutvikling innebærer ansvar for å vedlikeholde og videreutvikle kompetanse på fagområdet likestilling og diskriminering, herunder innhenting, samordning, analysering og formidling av kunnskap. Kilder for datainnsamling kan for eksempel være enkelt saker som kommer inn til ombudet, prosjektbaserte kartlegginger gjennomført av ombudet eller informasjon fra andre kunnskapsbaser. Ombudet skal være en nasjonal kunnskapsbase med bred faglig kompetanse, også når det gjelder internasjonalt arbeid på sitt felt. Institusjonen må derfor stadig vedlikeholde og videreutvikle sin kompetanse på likestillings- og diskrimineringsområdet, og dette forutsetter kunnskapsinnhenting fra og nettverksbygging i forhold til relevante kompetansemiljøer.

Departementet vil understreke viktigheten av kompetanserollen i forhold til ombudets øvrige roller. En løpende oppdatering og god oversikt over tilgjengelig kunnskap og erfaring på hele arbeidsområdet vil være en grunnleggende forutsetning for hele ombudets virksomhet. Kompetansen er, som nevnt ovenfor, helt avgjørende for at ombudet skal kunne fremstå med den faglige autoriteten som er nødvendig for å lykkes i pådriverrollen, holdnings- og atferdsrollen og støtte- og veilederrollen. Departementet merker seg også at flere høringsinstanser, blant annet Likestillingssenteret, SMED, Statskonsult, SSB, FOKK og Kilden, understreker at kompetansegrunnlaget bør styrkes. Departementet mener på denne bakgrunn at ombudet må gi kompetansevirksomheten høy prioritet. Ombudets hovedfunksjon – ved siden av lovhåndheverrollen – skal være å være en kunnskapsbase og rådgiver i forhold til forvaltningen og samfunnet for øvrig, gjennom den generelle opplysnings- og pådrivervirksomheten.

Dokumentasjons- og kunnskapsinnsamling om

likestilling og diskriminering ivaretas av flere ulike instanser. Både Holgersenutvalget, Statskonsults evaluering av Likestillingssenteret og flere høringsinstanser viser til at aktiviteten er spredt og fragmentert, og påpeker behovet for en samordnende instans. Ombudet skal ha ansvar for å holde seg oppdatert om kunnskapen og dokumentasjonen som utvikles, og bidra til å sikre helheten i dokumentasjonen. Dette forutsetter at ombudet samarbeider med forskningsmiljøer, frivillige organisasjoner, forvaltningsorganer og andre institusjoner om å avdekke kunnskapsbehov, komme med innspill til nye forskningstemaer og, hvor det er mulig, arbeide for å sikre felles kriterier for innsamling av data. Departementet understreker imidlertid at Likestillings- og diskrimineringsombudet ikke gis myndighet til å styre den dokumentasjons- og kunnskapsutviklingen som skjer på de ulike frontene, slik Holgersenutvalgets forslag om å tillegge organet et «overordnet hovedansvar» på dette området kan gi inntrykk av.

Når det gjelder kvinne- og kjønnsforskning, vil departementet særlig trekke fram at ombudet bør samarbeide nært med Kilden, Norges forskningsråds (NFR) informasjons- og dokumentasjonssenter for kvinne- og kjønnsforskning i Norge, som har et nasjonalt ansvar for å formidle norsk kvinne- og kjønnsforskning i inn- og utland. NFR vil også være en viktig samarbeidspartner på dette området. NFR har i dag ansvar for Kjønnsforskningsprogrammet og Velferdsprogrammet – Samfunn, familie, oppvekst, som begge inkluderer likestillingsrelaterte forskningsprosjekter. Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteters stilling i Norge (HL senteret) vil være en viktig samarbeidspartner når det gjelder religiøse minoriteter. Likeledes vil Kompetansesenteret for urfolks rettigheter være en viktig samarbeidspartner når det gjelder samiske rettigheter. Det finnes per i dag ikke noe tilsvarende forsknings-/formidlingssenter for andre etniske minoriteter. På dette området må ombudet samarbeide med de organisasjonene og institusjonene som arbeider med å produsere kunnskap og å kartlegge art og omfang av etnisk diskriminering, som for eksempel Utlendingsdirektoratet, Antirasistisk Senter og Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD). Per i dag har Utlendingsdirektoratet ansvaret for å gjennomføre statlig integreringspolitikk. Kommunal- og regionaldepartementet vurderer for tiden hvordan forvaltningsapparatet på innvandrings- og integreringsfeltet skal organiseres i fremtiden. Departementet anser ikke at Likestillings- og diskrimineringsombudet skal ha noen rolle i forhold til integrering av innvandrere. Ombudet bør derfor avgrense sin virksomhet mot integre-

ringsfeltet, og heller fokusere på likestillings- og diskrimineringsproblematikk i forhold til innvandrerbefolkningen.

Likestillings- og diskrimineringsombudet skal, innenfor sine budsjetterammer, kunne innlede uavhengige undersøkelser, offentliggjøre rapporter og komme med anbefalinger om diskriminerings-spørsmål, jf. EUs rådsdirektiv 2000/43/EF artikkel 13 og direktiv 2002/73/EF artikkel 8a. Ombudets rolle som kunnskapsutvikler bør imidlertid, etter departementets mening, først og fremst innebære bearbeiding og formidling av bidrag fra andre kompetansemiljøer, og i mindre grad egen produksjon av kunnskap. Dette er også i tråd med høringsuttalelsene fra blant annet FOKK og Kilden. Det fremgår av Statskonsults evaluering av Likestillingssenteret at senteret har drevet kunnskapsutvikling og kunnskapsformidling i form av at de selv har foretatt utredninger og publisert statistikk. Kunnskapsformidling som innebærer bearbeiding og spredning av bidrag fra andre kompetansemiljøer, synes imidlertid å ha blitt nedprioritert. Samtidig blir det fremhevet av flere av senterets brukere og samarbeidspartnere at det her er behov for en større innsats, blant annet når det gjelder å samle og formidle statistikk på likestillingsområdet. En viktig oppgave for det nye ombudet blir derfor å bidra til at statistikk og forskningsresultater blir gjort mer kjent og blir mer brukt. Likestillings- og diskrimineringsombudet vil, i likhet med Likestillingssenteret, få en nettobudsjetteringsfullmakt, som gir dem muligheten til å skaffe seg inntekter gjennom eksternt finansierte prosjekter, jf. kapittel 6.3.3 om organisering mv. Departementet forutsetter imidlertid at ombudet først og fremst benytter denne fullmakten til å skaffe eksternt finansiering i forbindelse med kunnskaps *formidling* eller mindre undersøkelser/kartlegginger og lignende. Mer omfattende undersøkelser og forskning bør ikke foretas av ombudet, men heller foretas av andre kompetansemiljøer. Ombudet kan imidlertid gjerne involveres i slike større forskningsprosjekter, for eksempel gjennom deltakelse i referansegruppe eller lignende. Departementet understreker at nær kontakt med forskningsmiljøene er svært viktig, også i forbindelse med kunnskapsformidlerfunksjonen.

Forumsfunksjon

Ombudet skal fungere som et møtested og bruks-senter for alle – privatpersoner, organisasjoner, fagbevegelse, media osv. – som er engasjert i likestillings- og diskrimineringssspørsmål. Flere høringsin-

stanser, blant annet MiRA-senteret, Krisesentersekretariatet og FOKK, fremhever viktigheten av kontakt med andre aktører på feltet. For å stimulere til dette vil departementet gi Likestillings- og diskrimineringsombudet en forumsfunksjon. Forumsfunksjonen innebærer å etablere arenaer og møteplasser for en åpen og opplyst debatt om utfordringer og veivalg i den statlige politikken på likestillings- og diskrimineringsområdet. Ombudets hovedoppgave i denne forbindelse skal være å fremme meningsutveksling og offentlig debatt mellom andre aktører, og i mindre grad spille en aktiv rolle som selvstendig debattant.

Statskonsults evaluering av Likestillingssenteret anbefaler en slik funksjon. Det vises til at Likestillingssenteret i dag først og fremst spiller en rolle som knutepunkt for de organisasjonene som deler senterets engasjement for de konkrete sakene som senteret til enhver tid arbeider med. Statskonsult finner få aktiviteter som bygger opp under mandatpunktet om at senteret skal være en møteplass og et informasjonssentrum for et bredt publikum, ut over senterets generelle satsing på utadrettet virksomhet i forhold til media og deltakelse på seminarer. Departementet registrerer at senteret har utviklet denne funksjonen det siste året, gjennom hyppige lunsjseminarer rundt aktuelle tema. Disse seminarer er åpne for et bredt, likestillingsinteressert publikum.

Evalueringen av SMED viser også at samarbeidet mellom SMED og de frivillige organisasjonene har blitt mindre enn det man forestilte seg da SMED ble etablert. Gjennom evalueringsperioden har det vært relativt lite formalisert samarbeid mellom SMED og de frivillige organisasjonene, men det har vært samarbeid fra sak til sak. Evalueringen slår imidlertid fast at etableringen av SMED generelt er blitt oppfattet som positiv for feltet som helhet, og at det ikke har fått negative følger for de frivillige organisasjonene.

Departementet mener at Likestillings- og diskrimineringsombudet skal være et møtested for *alle* organisasjoner og myndighetsorganer som arbeider med likestilling og diskriminering. Forumsfunksjonen fremhever denne rollen. Det er viktig at ombudet inkluderer alle interesserte parter når de inviterer til arrangementer. Arenaer for diskusjon, debatt og idéutveksling kan skapes på nasjonalt nivå, for eksempel gjennom konferanser, seminarer og møtevirkosomhet. Det kan imidlertid også legges til rette for møteplasser på lokalt nivå for å bidra til erfaringsinnhenting og erfaringsformidling.

7.6.3 Særskilt om kompetanse-/pårdriverrollen i forhold til arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel

I tråd med Arbeids- og administrasjonsdepartementets utredning om muligheten for å inkludere arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel under det nye håndhevingsorganets kompetanse legger departementet til grunn at kompetanse-/pårdriverrollen som utgangspunkt skal utføres på samme måte for alle diskrimineringsgrunnlagene, inkludert diskrimineringsgrunnlagene i arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel. Det vises til kapittel 7.6.2 ovenfor. I forhold til arbeidsmiljølovens diskrimineringsgrunnlag foreslås kompetanse-/pårdriverrollen imidlertid avgrenset til arbeidslivet, da dette er arbeidsmiljølovens virkeområde. Det som er sagt om kompetanse-/pårdriverrollen i kapittel 7.6.2 ovenfor må derfor leses med dette forbehold hva gjelder rollen i forhold til arbeidsmiljølovens diskrimineringsgrunnlag.

Arbeidstilsynet har ikke en tilsvarende kompetanse-/pårdriverrolle i relasjon til arbeidsmiljølovens likebehandlingsbestemmelser, og det er heller ingen andre offentlige organer som i dag innehar en slik funksjon for diskrimineringsgrunnlagene som omfattes av gjeldende arbeidsmiljølov, om man ser bort fra SMED på området for etnisk diskriminering. Kompetanse-/pårdriverrolle i forhold til arbeidsmiljølovens diskrimineringsgrunnlag vil derfor være en helt ny oppgave som skal ivaretas av håndhevingsapparatet.

Hva gjelder *støtte- og veilederrollen*, se kapittel 7.6.2 ovenfor, skal denne som utgangspunkt utøves av ombudet på samme måte i forhold til alle diskrimineringsgrunnlagene. På området for etnisk diskriminering skal det imidlertid *tillegg* etableres en veiledningstjeneste om likebehandling i arbeidslivet rettet mot arbeidsgivere og næringslivet, og på området for kjønnslikestilling vil ombudet – i likhet med Likestillingsombudet i dag – ha en særskilt støtte- og veilederfunksjon overfor arbeidsgivere i forbindelse med håndhevingen av aktivitetsplikten i likestillingsloven § 1a. Tilsvarende veiledningstjeneste eller aktivitetsplikt er ikke hjemlet i forbindelse med diskrimineringsgrunnlagene i arbeidsmiljøloven.

Ved utøvelsen av *kompetanserollen* i forhold til arbeidsmiljølovens likebehandlingsbestemmelser og diskrimineringsgrunnlag, vil flere institusjoner kunne være relevante kilder og samarbeidspartnere. Dokumentasjons- og kunnskapsinnsamling når det gjelder arbeidslivet generelt ivaretas dels av Arbeidstilsynet, men også i stor grad av forskningsin-

stitusjoner som Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) og Arbeidsforskningsinstituttet (AFI). Spesifikk kunnskap og kompetanse vedrørende diskriminering på grunn av seksuell orientering, alder, funksjonshemming, politisk syn og medlemskap i arbeidstakerorganisasjon er hovedsakelig plassert i interesseorganisasjonene og kompetansesentrene for de ulike grupper, eksempelvis Landsforeningen for lesbisk og homofil frigjøring, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Norges Handikapforbund, Seniorsaken Norge og Senter for seniorpolitikk.

Når det gjelder diskriminering på grunn av funksjonshemming har regjeringen besluttet å etablere et dokumentasjonssenter som skal samle inn informasjon og utvikle verktøy for å rapportere om utviklingen innenfor de ulike samfunnssektorer når det gjelder situasjonen for personer med redusert funksjonsevne. Dette senteret vil bli en svært nyttig kilde til kunnskap om funksjonshemmende barrierer i arbeidslivet, og således en viktig samarbeidspartner for likestillings- og diskrimineringsombudet i relasjon til diskriminering av arbeidstakere med funksjonshemming.¹

Når det gjelder diskriminering på grunn av medlemskap i arbeidstakerorganisasjon vil de sentrale arbeidstakerorganisasjonene være en relevant kilde til kunnskap og informasjon.

7.6.4 Særskilt om kompetanse-/pårdriverrollen i forhold til diskrimineringsforbudene på grunn av homofil legning, leveform eller orientering i boliglovene

Departementet legger til grunn at kompetanse-/pårdriverrollen for diskrimineringsforbudene i boliglovene på grunn av homofil legning, leveform eller orientering som utgangspunkt skal utføres på samme måte som for alle de andre diskrimineringsgrunnlagene. Det vises til kapittel 7.6.2 ovenfor. Kompetanse-/pårdriverrollen på dette feltet vil være begrenset til boligsektoren, da dette er boliglovenes virkeområde. Det som er sagt om kompetanse-/pårdriverrollen i kapittel 7.6.2 ovenfor må derfor leses med denne begrensning.

Det er ingen offentlige organer som i dag innehar en kompetanse-/pårdriverfunksjon for diskrimineringsgrunnlagene homofil legning mv. som omfattes av diskrimineringsforbudene i boliglovene. Kompetanse-/pårdriverrolle i forhold til disse diskrimineringsgrunnlagene vil derfor være en helt ny oppgave som skal ivaretas av håndhevingsapparatet.

¹ Dokumentasjonssenteret er nærmere beskrevet i St. meld. nr. 40 (2002–2003) Nedbygging av funksjonshemmende barrierer

Hva gjelder *støtte- og veilederrollen*, se kapittel 7.6.2 ovenfor, skal også denne som utgangspunkt utøves av ombudet på samme måte i forhold til alle diskrimineringsgrunnlagene.

Spesifikk kunnskap og kompetanse vedrørende diskrimineringsgrunnlagene homofil legning, levestil eller orientering, foreligger hovedsakelig i in-

teresseorganisasjonene for denne gruppen, eksempelvis Landsforeningen for lesbisk og homofil frigjøring (LLH).

Når det gjelder diskrimineringsgrunnlagene på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn i boliglovene vises det til kapittel 7.6.2 ovenfor.

8 Håndhevingsapparatets lovhåndheverrolle og myndighet. Domstolenes overprøvingsadgang

8.1 Innledning

I dette kapittelet behandles lovhåndheveroppgavene til Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda. På likestillingslovens område blir lovhåndheveroppgavene til Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling i hovedsak videreført gjennom de nye organene Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Det vises til beskrivelsen av gjeldende rett i kapitlene 2.2.2.2 og 2.2.2.3. Samtidig får disse to nye organene i oppgave å ivareta håndheving av diskrimineringsloven, arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel og diskrimineringsforbudene i boliglovene.

Arbeids- og administrasjonsdepartementets utredning om håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel forutsetter samme utøvelse av håndhevingsoppgaven for alle diskrimineringsbestemmelsene som ligger under håndhevingsorganets kompetanseområde. Utredningen opererer derfor i all hovedsak ikke med egne forslag vedrørende håndheverrollen og ombudets myndighet eller domstolenes overprøvingsadgang, men foreslår at det som blir gjeldende i relasjon til håndheving/domstolsprøving av diskriminerings saker på grunnlag av etnisitet og kjønn også skal gjelde for diskriminerings saker etter arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel.

8.2 Generelt om lovhåndheveroppgavene

8.2.1 Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002: 12

8.2.1.1 Håndhevingsapparat

Holgersenuvalget foreslår at det opprettes et eget håndhevingsapparat for å sikre at vernet som gis i lov mot etnisk diskriminering blir effektivt. Utvalget viser i den forbindelse til at det ikke vil være tilfredsstillende å overlate håndhevingen av loven til domstolene. Det er ifølge utvalget behov for en rask, effektiv og ikke for kostnadskrevenende mekanisme for å få behandlet diskrimineringsklager.

Utvalget foreslår at det opprettes et særskilt or-

gan, Diskrimineringsstilsynet, som skal føre tilsyn med at loven overholdes. Diskrimineringsstilsynet får myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker om diskriminering. Diskrimineringsstilsynet skal ifølge utvalget for det første treffe vedtak om hvorvidt det foreligger diskriminering eller gjengjeldelse i strid med lov mot etnisk diskriminering. Diskrimineringsstilsynet skal også ha adgang til å ilegge reaksjoner ved overtredelse av loven, så som pålegg om stansing, retting eller andre tiltak, vedtak om tvangsmulkt dersom pålegg ikke overholdes mv. Det vises ellers til NOU 2002: 12 kapittel 19.4. Utvalget foreslår at Diskrimineringsstilsynet både skal kunne ta opp saker av eget tiltak og etter henvendelse fra andre, se nærmere om dette i kapittel 19.4.1.1 i NOU 2002: 12.

Videre foreslår utvalget at Diskrimineringsstilsynet skal kunne treffe vedtak om å betale oppreisning for ikke-økonomisk tap til fornærmede ved overtredelse av lovens forbud, se nærmere om dette i kapittel 19.4.2 og 14.2 i NOU 2002: 12. Spørsmål om erstatning for økonomisk tap skal ifølge utvalget ikke være gjenstand for behandling i tilsynet. Slike erstatningskrav må reises for domstolene på vanlig måte.

Utvalget foreslår også at Diskrimineringsstilsynet skal kunne megle mellom partene i saker om etnisk diskriminering. Ifølge utvalget må det klare utgangspunktet være at megling mellom partene i saken alltid skal forsøkes for saken eventuelt behandles videre av håndhevingsorganet med sikte på å treffe en realitetsavgjørelse. Utvalget mener likevel at tilsynet må ha en viss mulighet til å unnlate megling etter en konkret vurdering. I denne sammenheng viser utvalget til at tvungen megling vil kunne medføre uforholdsmessig store kostnader for partene i forbindelse med reiser til møte, tolk mv. Utvalget viser også til at meglingen må holde seg innenfor rammen av lov mot etnisk diskriminering, noe som kan sette begrensinger for meglingen som gjør den overflødig.

I tillegg til å gi veiledning om loven og de muligheter den gir, samt samarbeide med aktuelle myndigheter, foreslår utvalget at tilsynet skal gi hjelp og veiledning til privatpersoner utover hva som er direkte knyttet til lov mot etnisk diskriminering. Utvalget viser i denne forbindelse til at SMEDs retts-

hjelp bortfaller. Tilsynet skal imidlertid ikke opptre som rettshjelper eller representere parten overfor andre myndigheter. Som et aktuelt tema for slik veiledning viser utvalget til saker om oppsigelse mv. etter arbeidsmiljøloven på grunnlag av etnisitet, religion mv. Andre områder kan være utforming av en forvaltningsklage eller en klage til politiet i diskriminerings saker. Utvalget forutsetter også at tilsynet gir veiledning om muligheten til å henvende seg til andre instanser. Utvalget foreslår imidlertid ingen lovfesting av denne utvidede veiledningsplikten.

Utvalget foreslår at det etableres en klagenemnd, som får betegnelsen Klagenemnda for diskriminering. Ifølge utvalget skal alle vedtak som Diskrimineringsstilsynet fatter kunne bringes inn for Klagenemnda til overprøving. Utvalget foreslår at Klagenemndas kompetanse skal omfatte overprøving av alle sider ved Diskrimineringsstilsynets vedtak.

8.2.1.2 Håndhevingsapparatets kompetanse i forhold til andre forvaltningsmyndigheter mv.

Holgersenutvalget foreslår at de begrensninger som gjelder etter dagens likestillingslov for Klagenemnda for likestillings kompetanse i forhold til andre forvaltningsmyndigheter, blir videreført.

Utvalget mener at det ikke er aktuelt å gi håndhevingsorganene for en ny lov mot etnisk diskriminering kompetanse til å gripe inn i forskrifter gitt av andre forvaltningsorganer, og å fastsette ny og endret forskrift. Begrunnelsen for denne begrensningen ligger ifølge utvalget i at fastsettelse av forskrifter må oppfattes som en form for lovgivningsmyndighet som er delegert fra Stortinget.

Utvalget foreslår heller ikke at håndhevingsorganene skal kunne gripe inn i enkeltvedtak fattet av andre forvaltningsmyndigheter. Utvalget viser til at håndhevingsapparatet ikke vil ha den nødvendige spesialkompetanse til å endre enkeltvedtak på andre forvaltningsområder. Utvalget viser til at en myndighet til å oppheve forvaltningsvedtak fattet av andre ville gi håndhevingsapparatet karakter av en særdomstol, noe utvalget ikke går inn for.

Utvalget viser også til at dette er ordningen etter likestillingsloven, og utvalget foreslår at disse begrensningene lovfestes på samme måte i lov mot etnisk diskriminering. I slike saker forutsetter utvalget likevel at Diskrimineringsstilsynet og Klagenemnda skal foreta en grundig vurdering, og gi uttalelse om hvordan de vurderer forholdet til lov mot etnisk diskriminering. Utvalget forutsetter at håndhevingsapparatet vil ha en slik autoritet at saken følges opp av det kompetente forvaltningsorgan.

Utvalget foreslår at domstolenes dømmende virksomhet ikke skal komme inn under håndhevingen av lov mot etnisk diskriminering. Den som mener seg utsatt for diskriminering må altså gjennom en anke angripe dommen etter de ordinære prosessuelle regler, jf. NOU 2002: 12 side 49.

Holgersenutvalget har ikke omtalt håndhevingsapparatets kompetanse i forhold til Arbeidsretten i NOU 2002: 12.

8.2.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen som utredet et felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet vurderte funksjonene til de nye håndhevingsorganene, jf. kapittel 7 i arbeidsgruppens rapport.

8.2.2.1 Førsteinstansen

Lovhåndheving. Vedtaksmyndighet

Arbeidsgruppen drøfter to modeller for førsteinstansen. Den ene modellen er at det etableres et tilsyn, med vedtaksmyndighet hos førsteinstansen. Dette forslaget er i samsvar med Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002: 12. Arbeidsgruppen drøfter også en ombudsmodell, der førsteinstansen ikke får adgang til å treffe bindende vedtak, men har rett til å uttale seg om hvorvidt det har skjedd et brudd på loven. Denne modellen er i samsvar med Likestillingsombudets kompetanse i dag. Arbeidsgruppen tilrår at den nye førsteinstansen får vedtaksmyndighet. Gruppen legger i sin vurdering blant annet vekt på at en slik ordning vil bety en reell toinstansbehandling, og dermed vil gi den beste rettssikkerhetsmessige løsningen.

Veiledningsplikt mv.

Arbeidsgruppen foreslår at tilsynet/ombudet skal gi informasjon og veiledning om de muligheter loven gir og de sanksjonene som kan være aktuelle. Organet skal samarbeide med andre myndigheter. På områder der håndhevingsorganet ikke har kompetanse til å behandle en klage, foreslår arbeidsgruppen at organet skal veilede enkeltpersoner om diskriminering, for eksempel om muligheten for å få en oppsigelsessak behandlet etter arbeidsmiljølovens system. Tilsynet/ombudet bør også kunne veilede og hjelpe en person som mener seg diskriminert til rette instans og eventuelt bistå ved utforming av forvaltningsklage eller en klage til politiet. Arbeidsgruppen foreslår at denne utvidede veiledningsplikten presiseres i loven eller forskriftene.

Arbeidsgruppen foreslår at den nye førsteinstansen skal få i oppgave å søke å komme til en frivillig ordning. I denne forbindelse understreker arbeidsgruppen at tilsynet/ombudet ikke skal megle mellom partene i vanlig forstand ved å «gi og ta» eller «møtes på halvveien». Dersom tilsynet/ombudet finner at det foreligger brudd på loven, skal det ikke inngås kompromisser som gjør at den diskriminerte parten ikke får sin fulle rett.

8.2.2.2 Andreinstansen

Arbeidsgruppen foreslår at det opprettes en andreinstans som skal behandle klager over førsteinstansens vedtak. Klagenemnda skal ifølge arbeidsgruppen ha samme myndighet som førsteinstansen til å treffe vedtak.

8.2.2.3 Kompetanse i forhold til andre forvaltningsmyndigheter mv.

Arbeidsgruppen foreslår at håndhevingsapparatet (tilsynet/ombudet og andreinstansen) får samme kompetanse i forhold til andre forvaltningsmyndigheter som Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling i dag har etter likestillingsloven. Arbeidsgruppen foreslår heller ingen endring av håndhevingsapparatets kompetanse i forhold til Arbeidsretten.

8.2.3 Høringsinstansenes syn

Nedenfor omtales høringsinstansenes synspunkter både på Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002: 12 og synspunkter på arbeidsgruppens rapport.

8.2.3.1 Førsteinstansen

Det er få høringsinstanser som kommenterer førsteinstansens kompetanse ut over problemstillingene omkring megling, vedtaksmyndighet og omfanget av veiledningsplikten.

Vedtaksmyndighet

Mange høringsinstanser støtter forslaget om å gi førsteinstansen vedtaksmyndighet, blant annet *Likestillingsombudet*, *Senter mot etnisk diskriminering (SMED)*, *Statskonsult*, *Utlendingsdirektoratet*, *Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM)* og flere av de frivillige organisasjonene på innvandrersfeltet som *Antirasistisk Senter (ARS)* og *MiRA-senteret*. Det samme gjelder *Kilden* og *Foreningen for kvinne- og kjønnsforskning*. Vedtaksmyndighet støttes også av andre organisasjoner som

Landsforeningen for lesbisk og homofil frigjøring, *Utdanningsforbundet* og *Norges Sykepleierforbund*. Flere av høringsinstansene framhever behovet for å etablere en reell toinstansbehandling for å sikre at håndhevingsapparatet blir et reelt alternativ til domstolsbehandling.

Oslo Politidistrikt har ingen prinsipielle innvendinger til at førsteinstansen får vedtaksmyndighet, men viser til at dagens ombud ikke har en slik kompetanse. Ifølge Oslo politidistrikt synes det hensiktsmessig å videreføre dagens ordning i likestillingsloven.

Sametinget går inn for at førsteinstansen skal få en ombudsfunksjon for å unngå konflikt mellom tilsynsrollen og påvirkningsrollen. *Universitetet i Bergen* og *Universitetet i Tromsø* peker også på at vedtaksmyndighet vil kunne svekke dagens brede pådriverrolle i forhold til kjønn.

Kommunenes Sentralforbund, *Næringslivets Hovedorganisasjon*, *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon* og *Arbeidsgiverforeningen NAVO* går imot at førsteinstansen skal kunne fatte bindende vedtak. Disse instansene ønsker et ombud som arbeider for frivillige løsninger. Det vises til at vidtgående fullmakter til å sanksjonere uten å ha domstolens preg av objektivitet og betryggende saksbehandling innebærer en svekket rettssikkerhet for partene. *Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn*, *Utdanningsgruppene Hovedorganisasjon* og *Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)* mener heller ikke at førsteinstansen bør få adgang til å treffe bindende vedtak. Flere av disse instansene mener førsteinstansen bør få uttalerett på linje med dagens ordning for Likestillingsombudet.

Veiledningsplikt mv.

Få av høringsinstansene har uttalt seg til den generelle veiledningsplikten. *SMED* påpeker imidlertid at veiledningen er særlig ressurskrevende for diskrimineringsgrunnlaget etnisitet og uttaler:

«Vi fremhever dette spesielt fordi vi har erfaring for at veiledning kan være tid- og ressurskrevende, og det er grunn til å tro at veiledning i saker om etnisk diskriminering kan være langt mer krevende enn veiledning i saker om f.eks. kjønnsdiskriminering.»

SMED viser til at det må legges til rette for å legge frem saken muntlig for en saksbehandler. I noen tilfeller vil det være nødvendig med tolk. Videre kan det være nødvendig å møte personen på deres hjemsted. Ifølge *SMED* er utilstrekkelig veiledning overfor denne gruppen spesielt uheldig fordi tilliten til det offentlige ofte kan være hovedproble-

met i saken. SMED viser til at veiledningsplikten bør tilpasses det særskilte behovet som kan foreligge i slike saker, samt at terskelen for å ta kontakt med håndhevingsorganet bør være lav. *Akademi-kerne* peker på at det er viktig at organet legger vekt på og har ressurser til å oppfylle veiledningsplikten.

Flere av høringsinstansene er kritiske til arbeidsgruppens forslag om en utvidet veiledningsplikt for førsteinstansen.

SMED tar i sin uttalelse ikke stilling til forslaget om utvidet veiledningsplikt for det nye organet, men mener at andre alternativer til retts hjelp enn å gi håndhevingsorganet utvidet veiledningsplikt må utredes. Ifølge SMED vil det være behov for retts hjelp på en rekke områder. Det kan dreie seg om arbeidsrettslige spørsmål i offentlig og privat sektor, forholdet til tariffavtaler, retts hjelp i saker om straff, anmeldelse av tjenestemenn, straffesaker og sivile saker for domstolene.

Likestillingsombudet er kritisk til en utvidet veiledningsplikt som skisseres i arbeidsgruppens rapport, og viser til at den er egnet til å skape forvirring omkring organets oppgaver. En slik løsning kan ifølge Likestillingsombudet gi uklare grenser innad for hvilke saker organet skal behandle, men det kan også skape misforståelser utad i forhold til organets myndighet. Ombudet mener det vil innebære en uakseptabel rolleblanding dersom organet skal representere enkeltpersoner overfor andre forvaltningsorganer.

Antirasistisk Senter (ARS) peker på viktigheten av at det blir gitt bistand til utforming av forvaltningsklager eller klager til politiet, samt at det å gi slik bistand er ressurskrevende. ARS viser til evalueringen av SMED som støtte for sitt standpunkt.

Noen av høringsinstansene er også kritiske til Holgersenutvalgets forslag om at førsteinstansen skal forsøke meglings.

SMED støtter ikke Holgersenutvalgets forslag om at meglings skal forsøkes. SMED mener at meglings bør være et frivillig tilbud til partene om bistand til å finne en minnelig ordning. For å hindre at organets autoritet og legitimitet svekkes, mener SMED de samme prinsipper som har vært førende for rettsmeglings bør gjelde.

Likestillingsombudet går imot Holgersenutvalgets forslag om at meglings skal forsøkes. Ombudet uttaler:

«Ombudets oppgave er å finne ut om likestillingsloven er overtrådt. Det er svært lite rom for meklings i dette arbeidet. Satt på spissen kan man ikke godta en løsning som er «litt mindre diskriminerende», hvis den fortsatt er ulovlig. Det eneste som kan være aktuelt er å la partene

enes om er hvor raskt lovbrudd skal rettes. Her kan det i sjeldne tilfeller være aktuelt å finne fram til en tidsfrist og handlingsplan i fellesskap.

En annen sak er naturligvis at tilsynet underveis i saksbehandlingen skal orientere om hva som kreves etter loven og hvilken praksis som foreligger i tilsvarende saker. Innklagede kan frivillig rette seg etter dette før saken ender i et formelt vedtak. Jeg oppfatter imidlertid ikke dette som meklings mot en minnelig ordning, men at saken løser seg fordi innklagede innser at han vil tape.»

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har innvendinger til å legge vedtaksmyndighet og meglings til samme instans. Uansett må rollen som meglings og som vedtaksinstans fysisk skilles. Arbeids- og administrasjonsdepartementet peker i tillegg på liknende problemer som Likestillingsombudet hvis meglingsfunksjonen skal innebære «gi og ta» etter et lovbrudd.

8.2.3.2 Andreinstansen

Få av høringsinstansene har uttalt seg om klagenemndas kompetanse. Arbeidsgiverorganisasjonenes mener at det ikke bør være noen klagenemnd under henvisning til at slike saker bør behandles av domstolene, jf. kapittel 5.4.3. Flere av høringsinstansene som har gått inn for at førsteinstansen skal få vedtaksmyndighet, jf. kapittel 8.2.3.1 ovenfor, går som følge av dette inn for at andreinstansen skal ha som oppgave å foreta en kvalifisert overprøving av førsteinstansenes vedtak.

8.2.3.3 Kompetanse i forhold til andre forvaltningsmyndigheter mv.

Kun et fåtall av høringsinstansene har uttalt seg særskilt til forslaget om å begrense håndhevingsorganenes myndighet i forhold til andre forvaltningsmyndigheter. *Regjeringsadvokaten* støtter forslaget om at håndhevingsorganene ikke skal kunne sette til side enkeltvedtak eller forskrifter gitt av andre offentlige organer. Regjeringsadvokaten ønsker i tillegg at en rekke beslutninger som ikke er enkeltvedtak heller ikke bør kunne settes til side av håndhevingsapparatet, for eksempel en beslutning om å ikke omgjøre et enkeltvedtak og andre prosessledende beslutninger.

Skogfinske interesser i Norge er skeptisk til forslaget om å begrense kompetansen i forhold til andre forvaltningsmyndigheter og frykter at disse vil opprettholde diskriminerende vedtak og praksis i strid med Diskrimineringsstilsynet og Klagenemndas oppfatning.

Justisdepartementet mener at klager mot dommere for påstått diskriminering som ledd i utøvelse av sin stilling som dommer ikke bør behandles av det nye tilsynet/ombudet. Justisdepartementet viser til at virkeområdet for lov mot etnisk diskriminering er foreslått avgrenset mot domstolenes dømmende virksomhet. Slike klager bør i henhold til Justisdepartementet i stedet behandles av det nyanne opprettede Tilsynsutvalget for dommere.

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg om nemndas kompetanse i forhold til Arbeidsretten.

8.2.4 Departementets vurdering

8.2.4.1 Innledning

Departementet deler Holgersenutvalgets syn når det gjelder vurderingen av behovet for et håndhevingsapparat for etnisk diskriminering utover de alminnelige domstolene. Departementet støtter også en inkludering av arbeidsmiljølovens diskrimineringsgrunnlag under et håndhevingsapparat for likestillings- og diskrimineringssaker. Det er behov for en rask, effektiv og ikke for kostnadskreven mekanisme for å ta opp diskrimineringsklager. I Norge er det allerede etablert et velfungerende system for behandling av klager om kjønnsdiskriminering. EUs rådskonklusjon 2000/43/EF artikkel 7 om klageadgang legger også føringer for etablering av en slik funksjon når det gjelder etnisk diskriminering. Departementet går inn for at et slikt administrativt klagesystem skal bestå av to organer – Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Det legges til grunn at disse to organene i fremtiden også skal kunne håndheve andre ikke-diskrimineringsregler/-lover.

8.2.4.2 Likestillings- og diskrimineringsombudet

Vedtaksmyndighet

Departementet har kommet til at Likestillings- og diskrimineringsombudet, i tråd med dagens Likestillingsombud, ikke bør få noen generell vedtaksmyndighet.

Argumentene for å gi Likestillings- og diskrimineringsombudet vedtaksmyndighet er at dette vil kunne gi ombudet økt autoritet og gjennomslagskraft, samtidig som en reell toinstansbehandling kan bidra til å styrke rettssikkerheten for partene. Argumentet mot å gi ombudet vedtaksmyndighet er at ombudet vil kunne få en uheldig dobbeltrolle dersom det samtidig skal være pådriver. Departementet finner at en slik dobbeltrolle vil være egnet til å svekke tilliten til Likestillings- og diskrimine-

eringsombudet, og går derfor ikke inn for å følge Holgersenutvalgets og arbeidsgruppens forslag om at førsteinstansen skal få vedtaksmyndighet. Unntatt fra dette er hastevedtak, som kommer i en særstilling, se nedenfor.

Rettsikkerheten vil bli ivaretatt dels ved at det stilles høye krav til kvalifikasjonene til Likestillings- og diskrimineringsnemndas medlemmer, og dels ved muligheten for å bringe saken inn for domstolene på ethvert trinn i prosessen, se nærmere om domstolenes prøvingsadgang i kapittel 8.6.7.

Dersom Likestillingsombudet ikke oppnår frivillig ordning, og det i tillegg antas å medføre ulempe eller skadevirkning å avvende Likestillings- og diskrimineringsnemndas vedtak, kan Likestillingsombudet i dag treffe vedtak (hastevedtak). Departementet har kommet til at denne ordningen bør gjelde, slik at Likestillings- og diskrimineringsombudet kan treffe hastevedtak om pålegg innenfor rammen av Likestillings- og diskrimineringsnemndas myndighet, se kapittel 8.3.2.6. Det vises til at det kan ta noe tid for nemnda å få tatt en sak under behandling, og departementet ser at det kan være behov for hastevedtak. I slike tilfeller er det, i tråd med dagens ordning, Likestillings- og diskrimineringsombudet som er det organ som er nærmest til å behandle saken.

Departementet foreslår at bestemmelsen om at hastevedtak kan påklages til Likestillings- og diskrimineringsnemnda blir utformet i tråd med hva som er dagens ordning etter likestillingsloven. Dette er i samsvar med forvaltningsloven. Departementet foreslår også at ombudet, i tråd med ordningen etter likestillingsloven, skal underrette Likestillings- og diskrimineringsnemnda om vedtaket.

Uttalelser. Grunnlag for frivillig ordning

Departementet foreslår at Likestillings- og diskrimineringsombudet, i tråd med gjeldende rett, skal avgi skriftlige uttalelser i enkeltsaker. Slike uttalelser er ikke rettslig bindende. I praksis vil det altså være opp til partene selv å innrette seg etter en uttalelse, men departementet viser til at Likestillingsombudets erfaring er at partene vanligvis innretter seg etter en uttalelse.

Departementet foreslår også at ordningen med at ombudet kan bringe saker inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda, for at nemnda skal fatte bindende vedtak, blir den samme som etter dagens likestillingslov. I særlig vanskelige og prinsipielle saker kan ombudet bringe saken inn for nemnda av eget tiltak slik at en bredere drøftelse kan finne sted.

Departementet forutsetter også at partene selv,

i tråd med ordningen etter dagens likestillingslov, kan be om å få saken behandlet på nytt av Likestillings- og diskrimineringsnemnda dersom de er uenige i ombudets uttalelse.

Departementet legger til grunn at Likestillings- og diskrimineringsombudet, i tråd med dagens ordning for Likestillingsombudet, kan unnlate å gi uttalelse i en sak, se nærmere om dette i kapittel 10.4.4 om saksbehandlingen.

Likestillings- og diskrimineringsombudet skal med sin uttalelse bidra til at partene frivillig innretter seg i tråd med kravene i de respektive lover. Dette er i samsvar med gjeldende ordning etter likestillingsloven. Departementet mener at uttrykket «søke frivillig ordning» er mer treffende enn betegnelsen megling slik Holgersenutvalget foreslo. Megling gir assosiasjoner til «å gi og ta», og «å møtes på halvveien». Dersom ombudet finner at det foreligger brudd på loven, skal det ikke inngås kompromisser slik at den diskriminerte parten ikke får sin fulle rett. I likhet med Holgersenutvalget mener departementet at det må være opp til ombudets skjønn å avgjøre hvor langt ombudet bør gå i å søke frivillig ordning. Frivillig ordning kan også være aktuelt på andre trinn i saksbehandlingsprosessen enn innledningsvis i prosessen, for eksempel når det gjelder hvor raskt lovbrudd skal rettes.

Det er således ikke aktuelt å innføre noen tvungen «megling». Departementet viser til at ombudet skal orientere om hva som kreves etter loven og hvilken praksis som foreligger i tilsvarende saker. Det må bli opp til ombudets skjønn å avgjøre hvilken form det skal søkes etter en frivillig løsning.

Særlig om uttalelser vedrørende tilrettelegging for arbeidstakere med funksjonshemming

Arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel opererer med en egen bestemmelse om tilrettelegging for arbeidstakere med varig funksjonshemming. Bestemmelsen sier at arbeidsgiver så langt det er mulig har plikt til å iverksette de nødvendige tiltak for at arbeidstakeren skal kunne få eller beholde arbeid, utføre og ha fremgang i arbeidet og ha tilgang til opplæring og annen kompetanseutvikling, med mindre tiltakene innebærer en uforholdsmessig stor byrde.

For at Likestillings- og diskrimineringsombudet skal kunne uttale seg om et forhold er i strid med tilretteleggingsbestemmelsen, vil det – som for alle andre saker – være nødvendig å sette seg godt inn i sakens faktum. Tilrettelegging for arbeidstakere med funksjonshemming er imidlertid spesielt på den måten at det dreier seg om fysiske endringer og ofte arkitektoniske løsninger i et bygg, for ek-

sempel endring av dørbredde, innføring av heis/trappeheis, ramper etc. Det legges imidlertid ikke opp til at ansatte hos ombudet skal reise ut til de aktuelle virksomheter for å konkret undersøke forholdene på den enkelte arbeidsplass. Ombudet må se til at partene i saken fremskaffer den informasjon, for eksempel tegninger, som er nødvendig for at en uttalelse skal kunne gis på forsvarlig grunnlag.

Veiledningsplikt

Departementet presiserer at Likestillings- og diskrimineringsombudet skal gi informasjon og veiledning til berørte parter om de lovene ombudet fører tilsyn med. Ombudet skal også gi veiledning om saksbehandlingen og mulige sanksjoner. Dette følger allerede av den alminnelige veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11. Ombudet skal også samarbeide med andre myndigheter.

Omfanget av forvaltningslovens alminnelige veiledningsplikt er imidlertid ikke helt klart avgrenset, men det er klart at veiledningsplikten gjelder de lovgrunnlag ombudet skal føre tilsyn med etter lovens § 1 annet ledd.

Departementet mener, i likhet med Holgersenutvalget og arbeidsgruppen, at ombudets veiledningsplikt bør omfatte flere av de aktuelle problemstillingene som kommer opp i diskrimineringsstiltellere. For at det ikke skal herske tvil på dette punkt, foreslår departementet at den utvidede veiledningsplikten lovfestes i § 3 sjette ledd.

Dette innebærer at Likestillings- og diskrimineringsombudet skal kunne gi enkeltpersoner veiledning i diskrimineringsspørsmål knyttet til de lovområdene ombudet skal føre tilsyn med. Veiledningen kan omfatte alle relevante forberedende og opplysende forhold knyttet til det aktuelle diskrimineringsproblemet.

Det kan for eksempel være aktuelt med veiledning i en sak der det er hensiktsmessig å fremme saken etter et annet regelverk, for eksempel i saker om oppsigelse eller avskjed etter arbeidsmiljøloven.

Ombudet skal i tillegg til å veilede og informere om saksgang og hvilke muligheter som foreligger i det enkelte tilfellet også henvise videre til rette instans. Det kan omfatte både søknader til forvaltningsorganer, klager over forvaltningsvedtak eller klage over politiets adferd.

Likestillingsombudet har i høringsrunden vært kritisk til om en slik utvidet veiledningsplikt lar seg forene med det nye ombudets nøytrale rolle, og viser til at dette kan skape misforståelser både innad og utad. Departementet understreker at veiledningen uansett skal avgrenses mot å representere parten utad, og at dette fremgår av lovteksten.

SMED har anført at det også er behov for bistand i saker hvor personene enten er fornærmet eller siktet/tiltalt i en straffesak. Et eksempel er bistand til anmeldelse av rasistisk motivert kriminalitet. Departementet mener at ombudet i slike saker må kunne yte den enkelte bistand til anmeldelse. Det legges imidlertid ikke opp til bistand når personen er siktet i straffesaken. Omfanget av den utvidede veiledningsplikten kan reguleres nærmere i forskrift.

8.2.4.3 Likestillings- og diskrimineringsnemnda

Generelt

Departementet foreslår at det etableres en Likestillings- og diskrimineringsnemnd. Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal behandle saker som bringes inn for den av Likestillings- og diskrimineringsombudet, av en av partene eller en som har reist saken uten å være part, i samsvar med ordningen i dagens likestillingslov.

Departementet foreslår at Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal kunne treffe vedtak om at et forhold er i strid med likestillingsloven, diskrimineringsloven, arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel og diskrimineringsforbudene i boliglovene. Videre kan Likestillings- og diskrimineringsnemnda gi pålegg om retting, stansing eller andre tiltak for å sikre at diskrimineringen opphører eller hindre at den gjentas, se om dette i kapittel 8.3.2.6. Likestillings- og diskrimineringsnemnda kan også pålegge private eller andre å gi opplysninger og foreta undersøkelser, se nærmere om dette i kapittel 10.3.5 om saksbehandling. Likestillings- og diskrimineringsnemnda kan i henhold til forslaget også treffe vedtak om tvangsmulkt, samt begjære påtale i forbindelse med overtredelse av pålegg mv., se nærmere om dette nedenfor.

Begrensninger i kompetansen

Nemndas kompetanse i forhold til forvaltningsvedtak mv.

Departementet foreslår i tråd med dagens likestillingslov at Likestillings- og diskrimineringsnemndas kompetanse i forhold til andre forvaltningsmyndigheter begrenses slik at Likestillings- og diskrimineringsnemnda ikke kan oppheve eller endre forvaltningsvedtak truffet av andre. Departementet foreslår at nemnda heller ikke kan gripe inn i forskrifter gitt av andre forvaltningsmyndigheter og fastsette ny eller endret forskrift. Nemnda kan heller ikke gi pålegg om hvordan forvaltningsmyndighet skal nyttes for at den ikke skal komme i strid

med likestillingsloven, diskrimineringsloven, arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel eller diskrimineringsforbudene i boliglovene.

Ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og forflytning i offentlige tjenesteforhold vil være enkeltvedtak. I slike saker kan Likestillings- og diskrimineringsnemnda konstatere lovbrudd, men ikke treffe vedtak. En rekke andre sider ved ansettelsesforhold er imidlertid ikke enkeltvedtak, og dermed omfattet av Likestillings- og diskrimineringsnemndas kompetanse til å treffe vedtak. Nemnda kan etter dette prøve vedtak om for eksempel lønn eller andre arbeidsforhold, så lenge det ikke er tale om enkeltvedtak. Privat og offentlig sektor vil med andre ord stilles likt i slike tilfeller.

Når det gjelder Regjeringsadvokatens innvendinger med hensyn til at håndhevingsapparatet ikke bør kunne sette til side prosessledende beslutninger, for eksempel beslutning om å ikke omgjøre et enkeltvedtak, har departementet vanskelig for å se at det er hensiktsmessig å lovfeste at prosessledende beslutninger ikke kan overprøves. Departementet forutsetter at Likestillings- og diskrimineringsnemnda viser tilbakeholdenhet i slike tilfeller.

Departementet foreslår, i tråd med gjeldende rett etter likestillingsloven, at begrensningen i nemndas kompetanse kun skal omfatte enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a, og ikke andre vedtak. Departementet har imidlertid kommet til at dette ikke behøver å fremgå eksplisitt av lovteksten.

Departementet foreslår at begrensningen om at nemnda ikke kan treffe vedtak som binder Kongen eller et departementet blir videreført i ny lov. Departementet presiserer at nemnda i disse tilfellene kan gi uttalelse og at nemnda kan reise kritikk av forvaltningen gjennom uttalelsen.

Departementet viser til at en regel om overprøving av andre forvaltningsmyndigheters vedtak og forskrifter i realiteten ville innebære at Likestillings- og diskrimineringsnemnda blir en forvaltningsdomstol, noe som må anses å være et brudd med norsk forvaltningstradisjon. Det vises også til at forvaltningsvedtak stort sett kan påklages til høyere forvaltningsorgan, og at behovet for å gripe inn dermed ikke blir stort. Dessuten opprettholdes adgangen til å overprøve avgjørelser som ikke er enkeltvedtak, noe som er aktuelt for deler av tjenesteforhold. Departementet viser ellers til Ot.prp. nr. 33 (1974–75) Lov om likestilling mellom kjønnene, kapittel 3.6.4 og NOU 2002: 12 kapittel 19.4.5.

Systemet i saker der den offentlige forvaltning er part, er at Likestillings- og diskrimineringsombudet foretar en grundig behandling av saken, og at ombudet så gir en uttalelse. Saken vil kunne bringe

ges inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda i samsvar med det alminnelige saksbehandlings-systemet som vil bli foreslått og som er i tråd med dagens likestillingslov, jf. kapittel 2.2.2.2. Departementet forutsetter at både Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda vil stå fritt til å kritisere forvaltningen gjennom sin uttalelse. Forvaltningen vil være forpliktet til å behandle eventuell kritikk som har vært reist. Erfaring viser også at Likestillingsombudets kritikk i det overveiende flertallet av saker tas til følge av det aktuelle forvaltningsorganet.

Departementet forutsetter at domstolenes dømmende virksomhet ikke skal omfattes av håndhevingsapparatets kompetanse og av sanksjonene. I tråd med dette støtter departementet Justisdepartementets synspunkt om at klager mot dommere i deres utøvelse av sin stilling som dommer ikke skal behandles av håndhevingsapparatet. Slike klager forutsettes behandlet av Tilsynsutvalget for dommere, opprettet ved lov 15. juni 2001 nr. 22. Det følger allerede av alminnelige konstitusjonelle prinsipper at et forvaltningsorgan ikke kan overprøve eller kritisere domstolenes dømmende virksomhet. Det blir da Tilsynsutvalget for dommere som må ta stilling til påstand om diskriminering i slike tilfeller. Tilsynsutvalget må også ta stilling til klager på dommeres embetshandlinger vedr. brudd på de lovgrunnlagene nemnda fører tilsyn med.

Nemndas kompetanse i rettstvister om tariffavtaler

Departementet foreslår at Likestillings- og diskrimineringsnemndas kompetanse i rettstvister om tariffavtaler avgrenses på samme måte som for den eksisterende Klagenemnda for likestilling. Nemnda skal som utgangspunkt ha myndighet til å fatte bindende vedtak, men saker om tariffavtalers gyldighet, forståelse og beståen skal være unntatt fra denne hovedregelen.

Dette har sin bakgrunn i norsk rettsordnings spesielle regler for prøving av tariffavtalers gyldighet, forståelse og beståen. Det er bare Arbeidsretten som har kompetanse til å fatte bindende vedtak om dette, jf. arbeidstvistloven § 7 nr. 2, og det er bare partene i en tariffavtale som kan reise slik sak for Arbeidsretten.

Spørsmål om tariffavtalers gyldighet, forståelse eller beståen vil imidlertid indirekte komme opp gjennom mange av de individuelle klagesaker som kommer til håndhevingsapparatet for behandling. Saken fremmes da med utgangspunkt i en individuell ansettelsesavtale. Nemnda må da ta prejudisielt stilling til tariffavtalen i sin behandling av den individuelle saken, men avgjørelsen vil bare ha binden-

de virkning for den arbeidsgiver og arbeidstaker som omfattes av den individuelle ansettelsesavtalen. Dersom noen av partene, i den tariffavtalen som ligger til grunn for ansettelsesforholdet, skulle ønske å få tariffavtalen gyldighet, beståen eller forståelse i forhold til likestillingsloven, diskrimineringsloven eller arbeidsmiljølovens likebehandlingsskapittel, skal saken i nemnda stanses inntil Arbeidsretten har avgjort spørsmålet om tariffavtalen.

I forbindelse med en lovendring i 2002, fikk Klagenemnda for likestilling en rett til å uttale seg om en tariffavtals gyldighet, forståelse og beståen. Denne utvidelsen av nemndas kompetanse var begrunnet i at den arbeidsrettslige prosessordningen begrenset enkeltpersoners muligheter til å få tariffavtaler og avtalevilkår rettslig prøvet. Uttaleretten ga nemnda muligheten til å vurdere tariffavtaler uten å gå veien om enkeltsaker i de tilfeller der det reelt er tariffavtalen som er årsaken til for eksempel manglende likelønn, samtidig som man ikke rokket ved det grunnfestede norske systemet for rettstvister om tariffavtaler. Nemndas uttalelse har ingen rettsvirkning, men man forventet ved lovendringen at avtalepartene frivillig ville rette seg etter uttalen, dersom de ikke valgte å ta saken til Arbeidsretten for bindende avgjørelse. Også i disse sakene får det oppsettende virkning dersom partene i tariffavtalen vil bringe saken inn for Arbeidsretten.

Departementet går inn for at denne uttaleretten tas inn i loven i samme form som den fikk i forbindelse med endringene i likestillingsloven som trådte i kraft 1. januar 2003, og at den skal gjelde for alle lover underlagt nemndas håndhevingskompetanse. Det vises til Ot. prp. nr. 33 (1974–75) kapittel 2.6.4 og Ot. prp. nr. 77 (2000–2001) kapittel 10 for en nærmere fremstilling.

8.3 Nærmere om hva nemndas vedtak mv. kan gå ut på

8.3.1 Innledning

I kapittel 8.3 behandles hva Likestillings- og diskrimineringsnemndas (nemndas) vedtak kan gå ut på, blant annet pålegg om stansing og retting eller andre tiltak for å sikre at handlingen opphører og hinder at den gjentas. Straff for manglende oppfyllelse av pålegg og påtale av nemnda blir behandlet i kapittel 8.4. I kapittel 8.5 behandles forslaget fra Holgersenutvalget om å legge avgjørelsesmyndighet for oppreisning til det forvaltningsrettslige tilsynsapparatet.

8.3.2 Vedtaksmyndighet. Pålegg om stansing eller retting. Tvangsmulkt

8.3.2.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett kan Klagenemnda for likestilling forby en handling når den er i strid med likestillingsloven § 3–8 når den finner inngrepet nødvendig av hensyn til likestilling mellom kjønnene. Videre kan nemnda gi påbud for å sikre at handlingen opphører og hindre at den gjentas. Det vises ellers til kapittel 2.2.2.3.

Nemnda har ikke myndighet til å fastsette tvangsmulkt.

8.3.2.2 Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002: 12

Holgersenutvalget foreslår at Diskrimineringsstilsynet og Klagenemnda skal kunne treffe vedtak om at det foreligger etnisk diskriminering eller negativ gjengjeldelse i strid med loven, jf. § 14 første ledd og § 11 annet ledd i utvalgets lovforslag.

Videre foreslår utvalget at Diskrimineringsstilsynet og Klagenemnda gis myndighet til å fastsette pålegg om stansing eller retting, eller andre tiltak som er nødvendige for å sikre at en diskriminerende handling, unnlattelse eller ulovlig negativ gjengjeldelse opphører og for å hindre at den gjentas. Utvalget foreslår at Diskrimineringsstilsynet skal sette en frist for oppfyllelse av pålegget. Ifølge utvalget vil denne reaksjonsformen være særlig anvendelig ved overtredelser som har karakter av mer eller mindre vedvarende brudd på loven, og som ikke er rettet mot enkeltindivider. Utvalget viser til at bestemmelsen også kan anvendes ved visse former for organisert rasistisk virksomhet.

For å sikre gjennomføringen av pålegg, foreslår utvalget at tilsynsmyndigheten gis adgang til å fastsette tvangsmulkt (dagbøter) som løper fram til pålegget er oppfylt, jf. Holgersenutvalgets lovforslag § 15.

Tilsynsmyndigheten bør ifølge utvalget ha en utstrakt grad av skjønn ved fastleggingen av mulkten. Utvalget foreslår derfor ikke å lovfeste noen nedre eller øvre grense for tvangsmulkten størrelse, men vil overlate dette til praksis. Det bør ifølge utvalget også være rom for skjønn med hensyn til fastsettingen av fristens lengde. Utvalget foreslår derfor at det legges opp til et betydelig spillerom for tilsynsmyndigheten og domstolene.

Utvalget legger til grunn at tvangsmulkten skal være grunnlag for tvangsinndrivelse, ved at den vil være tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdsloven § 7–2 bokstav d.

Situasjonene der det er aktuelt med tvangsmulkt vil ifølge utvalget variere. I pålegget bør det

derfor gis opplysning om at pålegget vil kunne følges opp med tvangsmulkt og at tvangsmulkten er tvangsgrunnlag for utlegg.

8.3.2.3 Barne- og familiedepartementets høringsforslag

I brev av 25. juni 2004 sendte Barne- og familiedepartementet forslag til endringer i likestillingsloven på høring. I høringsnotatet foreslås det at Klagenemnda for likestilling skal få mulighet til å ilegge tvangsmulkt ved brudd på pålegg gitt av nemnda.

8.3.2.4 Utredning om håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel

Utredningen forutsetter samme utøvelse av håndhevingsoppgaven for alle lover og bestemmelser som ligger under håndhevingsapparatets kompetanseområde. Utredningen opererer derfor i all hovedsak ikke med egne forslag vedrørende apparats vedtaksmyndighet. Utredningen påpeker at arbeidsmiljøloven § 54 J nr. 3 sier at bestemmelser i tariffavtaler, arbeidssaker, reglement mv. som er i strid med kapittel XA er ugyldige. Tilsvarende bestemmelse finnes ikke i likestillingsloven eller forslaget til diskrimineringsloven. Utredningen legger opp til at forhold som berører tariffavtaler skal avgjøres av Arbeidsretten, men at håndhevingsapparatet skal ha en uttalerett tilsvarende Klagenemnda for likestilling. Hva gjelder andre avtaler, reglementer etc. foreslår utredningen at håndhevingsapparatet skal kunne fatte vedtak om at avtale eller avtaleklausul er ugyldig.

8.3.2.5 Høringsinstansenes syn

Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002: 12

Holgersenutvalgets forslag om adgang til å fastsette pålegg støttes blant annet av SMED, Likestillingsombudet, Forbrukerombudet, Antirasistisk Senter, MiRA-senteret og OMOD. Flere instanser finner det positivt at loven åpner for fleksibilitet i håndhevingen av reaksjonene.

Forbrukerombudet savner en vurdering av de rettssikkerhetsmessige aspektene ved pålegg, og viser til at ordningen har betydelig karakter av straff. Forbrukerombudet viser også til at loven, for å unngå tvist om nødvendigheten av et pålegg, bør utformes slik at vedtak om pålegg i utgangspunktet skal treffes. En slik regel bør suppleres med et unntak dersom det foreligger særlige grunner.

NHO og KS går imot at pålegg, slik Holgersenutvalgets foreslår, skal kunne vedtas, og viser til at dette vil bety økonomiske belastninger for arbeids-

givere. Disse to organisasjonene peker også på at formuleringen «andre tiltak» som er nødvendige for å sikre at den diskriminerende handlingen opphører eller hindre at den gjentas, er for vid. NHO viser til at tilsynet i realiteten får en styringsrett som er forbeholdt arbeidsgiver.

Norsk Redaktørforening og *Norsk Presseforbund* går også imot at det skal være adgang til å treffe vedtak om pålegg. De frykter at det nye tilsynet både vil utøve forhåndssensur og sensur generelt av ytringer som vil kunne være diskriminerende.

Justisdepartementet og *Oslo Politidistrikt* støtter forslaget om tvangsmulkt. Oslo politidistrikt viser til at tvangsmulkt er en vanlig og effektiv måte å få gjennomført vedtak på. *Oslo politidistrikt* uttaler at det trolig er nødvendig å la avgjørelsen om tvangsmulkt være et særlig tvangsgrunnlag for utlegg. Dette må i tilfelle fremgå eksplisitt av loven. *Justisdepartementet* peker også på at enkelte regler i relasjon til tvangsfullbyrdsloven må vurderes nærmere. *Forbrukerombudet* mener at også regelen om tvangsmulkt bør utformes som en «skal»-regel, slik at det i utgangspunktet foreligger en plikt for tilsynet til å ilegge tvangsmulkt.

Regjeringsadvokaten og *KS* går imot forslaget om tvangsmulkt. Regjeringsadvokaten viser til at det er rettssikkerhetsmessig betenkelig at tvangsmulkt kan fastsettes før en domstol har overprøvd vedtaket om stansing eller retting, og etterlyser en begrunnelse for at dette er nødvendig. *KS* peker på at det uansett må legges inn begrensninger i mulktens størrelse.

Antirasistisk Senter og *MiRA-Senteret* mener at det bør presiseres nærmere hva som ligger i særlige grunner for å kunne frafalle tvangsmulkt, jf. Holgersenutvalgets lovutkast § 15.

Barne- og familiedepartementets høringsforslag

Barne- og familiedepartementets forslag om å gi Klagenemnda for likestilling myndighet til å ilegge tvangsmulkt får støtte av flertallet av høringsinstanser som har uttalt seg til forslaget. Dette gjelder: *Likestillingssenteret*, *Likestillingsombudet*, *Avdeling for kvinnerett ved Universitet i Oslo*, *Bergen kommune*, *Arbeidsgiverforeningen NAVO*, *Akademikerne*, *Landsorganisasjonen i Norge (LO)*, *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)*, *Fagforbundet*, *Advokatforeningen*, *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)*, *MiRA-Senteret*, *Universitets- og høyskolerådet*, *Reform – Ressurssenter for menn*.

Likestillingsombudet er enig i at tvangsmulkt bør ilegges i form av løpende mulkt og viser til at formålet skal være å presse frem en etterlevelse av vedtaket, ikke å påføre et onde i seg selv. Fra uttalelsen siteres:

«Der partene ikke retter seg etter Nemndas vedtak, skyldes det etter min erfaring ofte økonomiske hensyn. Tvangsmulkt blir dermed et effektivt virkemiddel for å presse frem etterlevelse.

Departementet viser til flere momenter som bør tas hensyn til ved vurderingen av om det bør ilegges tvangsmulkt og i tilfelle hvor stor mulkten skal være. Ombudet vil presisere at det overordnede hensyn her bør være at man skal sikre at vedtaket følges.»

Likestillingsombudet er videre enig i at det er Klagenemnda for likestilling som bør ha kompetanse til å ilegge tvangsmulkt. Ombudet viser til at de fleste av Likestillingsombudets saker løser seg uten at tvangsmulkt er nødvendig, og ombudet vil kunne klage parter inn for Klagenemnda og be om at tvangsmulkt ilegges om dette ikke skjer.

Avdeling for kvinnerett ved Universitet i Oslo, som er positive, viser til at slik systemet er i dag, har Klagenemnda få virkemidler overfor manglende etterlevelse av sine vedtak. Økt kompetanse på dette området vil kunne styrke den alminnelige respekt for deres vedtak. Fra uttalelsen siteres:

«Dette vil også kunne ha betydning i.f.t. overholdelsen av likestillingsloven i tariffavtalesystemet. Klagenemnda har ikke anledning til å treffe bindende vedtak vedrørende en tariffavtales forhold til likestillingsloven, men når det gjelder individuelle saker har den slik kompetanse. En adgang til å ilegge tvangsmulkt i slike saker vil således kunne bidra til å presse tariffavtaleparter til overholdelse av regelverket. Dette vil igjen kunne føre til synliggjøring av likestillingslovgivningen og dermed en generelt bedre overholdelse av likebehandlingsprinsippet innenfor tariffavtalesystemet. Tvangsmulkt kan dermed være et positivt supplerende tiltak for å styrke effektiviteten i regelverket.»

Avdeling for kvinnerett ved Universitetet i Oslo forutsetter at mulkten skal drives inn av staten. Det vises til at for å gjøre bestemmelsen effektiv er det viktig at inndrivelsen ikke er avhengig av at den private part må bruke tid og ressurser på å gjennomføre en inndrivelsessak til fordel for statskassen. En slik løsning vil være betenkelig i.f.t. effektivitetskravet i direktivets art 6.

Siden det tas sikte på å opprette et felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet, anser *Fagforbundet* at det vil være hensiktsmessig med samme reaksjonsmuligheter.

At klagenemnda nå foreslås å kunne ilegge tvangsmulkt for å gjennomføre pålegg, ser *Reform – Ressurssenter for menn* som positivt og nødvendig. Dette alene vil allikevel ikke løse kjønnsdiskrimine-

ringsproblemet. Det må større strukturelle endringer til for å oppnå kjønnslikestilling.

LO ser positivt på forslaget og håper en slik sanksjonsmulighet vil kunne føre til at lovens intensjoner oppfylles og opprettholdes.

Bedriftsforbundet mener at en utvidelse av kompetansen til Klagenemnda for likestilling til å ilegge tvangsmulkt ved brudd på nemndas pålegg kan medvirke til at Klagenemnda får en annen funksjon enn forutsatt. Dette igjen kan virke avskrekkende på eventuelle arbeidstakere som ikke ønsker å sanksjonere arbeidsgiver, men kun ønsker en avgjørelse av hva som er rett og galt i en enkelt sak. Etter *Bedriftsforbundets* mening bør Klagenemnda fungere som en rettesnor og veileder mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, fremfor å fungere som en form for straffedomstol.

NHO påpeker at selv om tvangsmulkt regnes som et administrativt tiltak eller en forvaltningsrettslig reaksjon og ikke som en administrativ sanksjon, vil reaksjonen ha et tvangspreg. Etter *NHOs* oppfatning bør en vise varsomhet med å innføre tvangsmulkt i private rettsforhold. I arbeidslivet bør tvangsmulkt begrenses til de tilfeller hvor det er behov for å legge press på arbeidsgiver i forhold til å rette seg etter pålegg som er gitt for å ivareta de ansattes liv og helse.

Enkelte høringsinstanser bl.a. *Kommunenes Sentralforbund (KS)* og *NHO* finner det betenkelig at det ikke er annen klagemulighet enn domstolsbehandling.

Både *KS* og *NHO* stiller spørsmål ved om det faktisk er behov for tvangsmulkt.

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH), *NHO* og *Bedriftsforbundet* går imidlertid mot forslaget og viser til rettssikkerhetshensyn. *NHO* uttaler:

«Sett ut i fra at Klagenemnda for likestilling behandler relativt få saker i løpet av et år, at sakene er svært skjønnspregete, samt at bevisføringen i disse sakene ikke er umiddelbar og ellers også varierer meget, er dette en regel som kan slå uheldig ut bl.a. i forhold til rettssikkerheten for virksomhetene».

Regjeringsadvokaten og *Justisdepartementet* påpeker at det ut fra hensynet til forutberegnelighet for den som ilegges tvangsmulkt kan det være grunn til å vurdere å spesifisere når mulkten skal begynne å løpe.

Utredning om håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel

Direktoratet for arbeidstilsynet støtter at det kun er Likestillings- og diskrimineringsombudet som skal

håndtere trakasseringssaker som representerer brudd på likebehandlingskapittelet i arbeidsmiljøloven. Direktoratet mener at det nye organet ikke skal håndtere saker om tilrettelegging for funksjonshemmede. *Likestillingsombudet* er også skeptisk til dette. De sammenligner situasjonen med at Arbeidstilsynet håndhever tilrettelegging av arbeidsplasser for gravide, mens Likestillingsombudet behandler saker om forskjellsbehandling av gravide. Denne arbeidsdelingen fungerer godt. *Kommunenes Sentralforbund* mener at bestemmelsen om tilrettelegging for funksjonshemmede kun bør håndheves av domstolene, da begrepet «uforholdsmessig stor byrde» er et skjønnspreget begrep som krever tung juridisk og økonomisk kompetanse i tillegg til bygningsteknisk kompetanse. *Statens råd for funksjonshemmede*, *Syseutvalget*, *Sosialdepartementet*, *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon* og *Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon* uttrykker støtte til at det nye organet også skal håndtere saker om tilrettelegging for funksjonshemmede. De fremhever imidlertid at dette krever et særskilt kompetansebehov. *Sosialdepartementet* understreker at dette ikke kun handler om behov for bygningsteknisk kompetanse med også kompetanse innen arbeidshelse. *Likestillingsombudet*, *professor i arbeidsrett Stein Evju*, *Arbeidsrettens formann* og *NHO* støtter at prinsippet i likestillingsloven § 14 videreføres som et generelt prinsipp for alle grunnlagene. *KS* er skeptiske til at ombudet skal kunne gi ikke-bindende uttalelser om innholdet i tariffavtaler. *LO* mener at nemnda bør kunne fatte vedtak om ugyldighet av individuelle avtaler. *Likestillingsombudet*, *NHO* og *professor Stein Evju* mener en vedtaksmyndighet om ugyldighet vil medføre store juridiske betenkeligheter.

8.3.2.6 Departementets vurdering

Vurdering av om det foreligger lovbrudd. Pålegg om stansing, retting mv.

Departementet foreslår at nemnda skal ta stilling til om det foreligger brudd på de enkelte bestemmelsen i de lovene nemnda skal føre tilsyn med etter lovens § 1 annet ledd, med mindre annet er bestemt i disse lovene. Dette innebærer at nemnda på samme måte som i dag kan fastslå at det foreligger brudd på diskrimineringsforbudene i likestillingsloven § 1a tredje ledd og §§ 3–8. Det samme gjelder om det foreligger brudd på vernebestemmelsen i § 8 a om plikt til å forebygge eller hindre trakassering. Departementet foreslår videre, i tråd med Holgersenutvalget, at Likestillings- og diskrimineringsnemnda kan treffe vedtak om hvorvidt det forelig-

ger brudd på bestemmelsene om diskriminering, trakassering, instruks, innhenting av opplysninger eller gjengjeldelse etter diskrimineringsloven, jf. loven §§ 4, 5, 6, 7 eller 9. Derimot skal § 15 om straff håndheves av det ordinære strafferettsapparatet, mens § 14 om oppreisning og erstatning behandles av de ordinære domstolene. Når det gjelder arbeidsmiljøloven kan nemnda treffe vedtak om hvorvidt det foreligger diskriminering i strid med arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel med unntak av tredje punktet i § 54 J Virkninger av forskjellsbehandling. Departementet viser i denne forbindelse til Arbeidsrettens eksklusive kompetanse til å kjenne tariffavtaler ugyldige. I andre avtaleforhold kan nemnda pålegge endring av lovstridige avtaler og avtaleklausuler og sette frist for gjennomføring av pålegget. Gjennom denne muligheten vil det i praksis bli mindre aktuelt å benytte muligheten til å få avtaler kjent ugyldige. Dersom forholdet omfatter et område der nemndas myndighet er begrenset; i forhold til andre forvaltningsmyndigheter eller i forhold til Arbeidsretten, foreslås at nemnda i tråd med gjeldende likestillingslov § 13 første ledd siste punktum kan gi uttalelse om hvorvidt et forhold er i strid med forbudene i de nevnte lovene.

Departementet vil for det første understreke betydningen av sanksjoner for at forbudet i loven skal virke effektivt. Videre viser departementet til at de reaksjoner det her er tale om vil være i samsvar med kravene i EUs rådsdirektiv 2000/43/EF artikkel 15 og EUs rådsdirektiv 2000/78/EF artikkel 17 om effektive sanksjoner ved brudd på forbudet mot diskriminering.

Departementet foreslår at det åpnes for at Likestillings- og diskrimineringsnemnda kan treffe vedtak om stansing, retting eller pålegg om andre tiltak som kan være nødvendige for å bringe diskrimineringen, trakasseringen, instruksene, brudd på forbudet for arbeidsgivere mot å innhente opplysninger eller gjengjeldelsen til opphør og hindre gjentakelse. Videre kan nemnda pålegge arbeidsgiver tiltak for å gjennomføre vernebestemmelsene mot trakassering i likestillingslovens § 8 a tredje ledd og i diskrimineringsloven § 5 tredje ledd. Vedtaket må være innenfor rammen av de enkelte lovene eller lovbestemmelsene som nemnda skal føre tilsyn med. Likestillingsloven inneholder en slik adgang for Klagenemnda for likestilling til å treffe vedtak om pålegg. Departementet legger til grunn at Likestillings- og diskrimineringsnemnda, som Klagenemnda for likestilling i dag, skal vurdere om vedtak om pålegg er et hensiktsmessig virkemiddel i det konkrete tilfellet.

Departementet legger til grunn at slikt pålegg er en forvaltningsrettslig reaksjon, og ikke straff,

slik Forbrukerombudet antyder. Denne vurderingen er i tråd med den grensedragning mellom straffereaksjoner og forvaltningsrettslige reaksjoner som er trukket opp i NOU 2003: 15 Fra bot til bedring, kapittel 15, særlig kapittel 15.2 og 15.4. Pålegg om stansing eller retting plasseres her som tiltak som ikke har noe fremtredende pønalt eller straffende formål, og som dermed ikke er noen straffe-reaksjon.

Pålegg kan være aktuelt i en rekke type tilfeller, for eksempel skilt om avvisning fra campingplasser, gjentatt annonsering med rasistisk innhold i aviser osv. Det kan også være praktisk i enkelte tilfeller av diskriminering på arbeidsplassen, eksempelvis ved systematisk lavere lønn for en etnisk gruppe enn for de øvrige arbeidstakerne med samme arbeid. Departementet foreslår dessuten at pålegg om stansing og retting kan fastsettes for å gripe inn overfor vedvarende gjengjeldelse.

Departementet viser til at pålegg primært vil være aktuelt å ilegge når det diskriminerende forholdet vedvarer, og ikke når det dreier seg om enkeltstående avsluttede tilfeller av diskriminering. Eksempel på et vedvarende forhold kan være at en språkskole har et ansettelsesreglement som sier at alle lærere som ansettes skal ha norsk som morsmål. Reglementet vil i praksis bety at alle lærerne må være etnisk norske, og innebærer dermed et vedvarende brudd på loven. Nemnda kan da gi pålegg om at reglementet skal endres, for eksempel til at norsklærerne må kunne flytende norsk. En konkret ansettelse i strid med loven vil derimot ikke utgjøre et vedvarende diskriminerende forhold. Etter forslaget her kreves det at pålegget etter en konkret vurdering utgjør en forholdsmessig reaksjon. Det vil si at det må være forholdsmessighet mellom det som søkes oppnådd og midlene som brukes. Det oppstilles med andre ord grenser for hvor inngripende et pålegg kan være. Likestillings- og diskrimineringsnemnda vil for eksempel ikke kunne pålegge en arbeidsgiver å ansette en forbigått søker, selv om nemnda fastslår at arbeidsgiveren har diskriminert.

Departementet foreslår, i tråd med Holgerse-nutvalgets forslag, at lovteksten får en noe åpen formulering med hensyn til at også andre tiltak enn stansing og retting omfattes når disse er nødvendige for å sikre at diskrimineringen opphører og hindre gjentakelse. Dette er i samsvar med den tilsvarende regelen i likestillingsloven. Departementet viser til at det i lovteksten vil være vanskelig å angi nøyaktig hvilke tiltak som kan være nødvendige i denne sammenheng. Likestillings- og diskrimineringsnemnda vil måtte foreta en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Det kreves imidlertid at

tiltaket har nær forbindelse med den diskriminerende handlingen og at det er forholdsmessighet mellom det som søkes oppnådd og middelet som brukes.

Når det gjelder forholdet til yringsfriheten og forhåndssensur, viser departementet til at pålegg ikke forutsettes brukt i forhold til leserinnlegg eller annen politisk debatt i media. Grensen for bruk av pålegg vil måtte vurderes i forhold til grensen mot yringsfrihet i Grunnloven, internasjonale forpliktelser om yringsfrihet og rettspraksis på dette området. Dersom forhold rammes av straffeloven § 135 a vil det være naturlig at overtredelsen forfølges gjennom strafferettsapparatet, og ikke gjennom bestemmelsene om pålegg.

Særlig om vedtak vedrørende tilrettelegging for arbeidstakere med funksjonshemming

Som bemerket under kapittel 8.2.4.2 om ombudets myndighet, opererer arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel med en egen bestemmelse om tilrettelegging for arbeidstakere med varig funksjonshemming, jf. § 54 F. Bestemmelsen sier at arbeidsgiver så langt det er mulig har plikt til å iverksette de nødvendige tiltak for at arbeidstakeren skal kunne få eller beholde arbeid, utføre og ha fremgang i arbeidet og ha tilgang til opplæring og annen kompetanseutvikling, med mindre tiltakene innebærer en uforholdsmessig stor byrde.

Nemnda skal kunne pålegge stansing, retting og andre tiltak som er nødvendig for å sikre at en diskriminerende handling eller unnløst opphører og for å hindre at den gjentas. Manglende tilrettelegging kan være en diskriminerende unnløst, da den medfører at en arbeidstaker med funksjonshemming blir stilt i en mindre gunstig situasjon enn en funksjonsfrisk arbeidstaker. Etter en konkret vurdering vil nemnda derfor kunne gi pålegg om fysiske endringer på et arbeidssted for at den diskriminerende situasjonen skal opphøre.

Tvangsmulkt

Departementet går, i likhet med Holgersenutvalget og forslaget i høringsnotatet til Barne- og familiedepartementet, inn for at det innføres adgang til å fastsette tvangsmulkt for å sikre at pålegg blir fulgt opp. Dette støttes av et flertall av høringsinstansene. Departementet presiserer at det helt dominerende formål med regler om tvangsmulkt er å fremtvinge oppfyllelse, herunder at lovlig tilstand gjenoprettes eller opprettholdes.

Når det gjelder blant annet Handels- og Service-næringens Hovedorganisasjon (HSH) og Regje-

ringsadvokatens betenkeligheter knyttet til at tvangsmulkt kan ilegges administrativt, viser departementet til at det er nødvendig å gi Likestillings- og diskrimineringsnemnda virkemidler som kan sikre at vedtak følges opp. Departementet viser til at tvangsmulkt er en innarbeidet forvaltningsrettslig reaksjon ved brudd på plikter fastsatt av forvaltningsmyndighetene. Rettssikkerheten vil bli ivaretatt gjennom en betryggende saksbehandling i ombudet og nemnda. Det tas sikte på at Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal bli et kompetent organ med bred ekspertise på diskrimineringsfeltet, jf. kapittel 6.5.3.2.

Departementet legger til grunn at tvangsmulkt ikke er å anse som straff. Hensikten med tvangsmulkten er å tvinge fram etterlevelse av et pålegg, og dermed å få endret et forhold fra å være lovstridig til å bli lovlig.

Departementet foreslår at tvangsmulkt kan fastsettes ved vedtak i Likestillings- og diskrimineringsnemnda, jf. lovutkastet § 8. Tvangsmulkten foreslås ikke fastsatt automatisk samtidig med pålegget, men kun dersom fristen for oppfyllelse av pålegget er oversittet. Dersom pålegget ikke er oppfylt innen fristen vil Likestillings- og diskrimineringsombudet måtte bringe saken inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda på nytt. Nemnda vil da måtte foreta en konkret vurdering og avveining med hensyn til om tvangsmulkt bør brukes i det enkelte tilfelle. Departementet viser til at det skal ligge en grundig saksbehandling til grunn for nemndas behandling av slike saker. Det er ingen automatikk i at tvangsmulkt skal brukes.

Dersom nemnda kommer til at tvangsmulkt skal ilegges foreslår departementet, i tråd med Justisdepartementet og Regjeringsadvokatens forslag, at det nye vedtaket angir en frist for når tvangsmulkten skal begynne å løpe. Lovforslaget blir endret i tråd med dette. Tvangsmulkten kan ikke gis tilbakevirkende kraft, men det kan i vedtaket fastsettes at mulkten begynner å løpe fra den tid vedtaket om mulkt er gjort kjent for den vedtaket retter seg mot.

I forbindelse med vedtakelse av pålegget skal det varsles om at manglende gjennomføring kan føre til vedtak om tvangsmulkt, som igjen vil være tvangsgrunnlag for utlegg. Departementet foreslår at en slik varslingsplikt inntas i forskrift. Mulkten skal normalt løpe inntil pålegget blir oppfylt. Departementet foreslår at det gis forskrifter om tvangsmulktens størrelse og om vurderingskriteriene eller knyttet til hvordan tvangsmulkt skal brukes. Vedtak om tvangsmulkt forutsettes ikke å være gjenstand for klage, i og med at det kun er én administrativ instans som får vedtaksmyndighet. Den

som får pålegg og vedtak om tvangsmulkt rettet mot seg, kan imidlertid bringe saken inn for domstolene for full prøving, jf. lovutkastet § 12 og omtale i kapittel 8.6.

Tvangsmulkten tilfaller staten. Departementet viser til at tvangsmulkten vil være særlig tvangsgrunnlag for utlegg i medhold av tvangsfullbyrdesloven § 7–2, jf. § 4–1 tredje ledd. Dette innebærer at den kan tvangsinndrives ved manglende betaling.

Når det gjelder selve tvangsfullbyrdesloven, skal reglene i tvangsfullbyrdesloven § 13–8 tredje og fjerde ledd gjelde. Tvangsmulkten skal inndrives av håndhevingsorganet. Dette vil bli nærmere regulert i forskrift

Det forutsettes at Likestillings- og diskrimineringsnemnda kan nedsette eller frafalle ilagt tvangsmulkt når særlige grunner taler for det. Departementet antar en slik særlig grunn kan være at det i ettertid viser seg at gjennomføringen av et pålegg innen den fastsatte fristen ikke lar seg gjøre på en rimelig måte. Det må ikke dreie seg om manglende vilje til etterlevelse. Andre forhold kan være utforutsette endringer i økonomisk evne hos parten og som har oppstått etter at tvangsmulkten ble ilagt. Manglende vilje til å betale er ikke tilstrekkelig. Departementet mener at det må legges opp til at nemnda har en viss adgang til å utøve skjønn i dette spørsmålet.

8.4 Straff for manglende oppfyllelse av pålegg mv.

8.4.1 Gjeldende rett

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer vedtak om pålegg gitt med hjemmel i likestillingsloven §§ 12 eller 13, eller som medvirker til dette, straffes med bøter. Overtredelsen påtales ikke av det offentlige uten Klagenemndas begjæring, med mindre det kreves av allmenne hensyn. Det vises ellers til kapittel 2.2.2.3 om gjeldende rett.

8.4.2 Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002: 12

Holgersenutvalget foreslår i tillegg til tvangsmulkt også en straffehjemmel i de tilfeller noen ikke oppfyller et pålegg om stansing, retting mv., jf. NOU 2002: 12 kapittel 14.4. Ifølge forslaget skal forsettlig eller uaktsom overtredelse av pålegg som er gitt med hjemmel i lovforslagets § 14, straffes med bøter eller fengsel inntil tre måneder. Begrunnelsen

er ifølge utvalget at det i noen saker vil være behov for sterke virkemidler for å få en diskriminerende handling eller unnlattelse til å opphøre.

Utvalget foreslår at straffesak etter denne bestemmelsen bare kan reises etter begjæring fra Diskrimineringsstilsynet eller Klagenemnda for etnisk likestilling, og at dette hjemles særskilt i lov mot etnisk diskriminering. I tillegg foreslås det at påtalemyndigheten i forbindelse med straffesaken kan kreve dom for tiltak for å sikre at den lovstridige handlingen, unnlattelsen eller gjengjeldelsen opphører og å hindre at den gjentas.

8.4.3 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen som utredet spørsmålet om et felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet foreslo at det også skulle være straff for manglende oppfyllelse av pålegg som gis av håndhevingsapparatet i medhold av opplysningsplikten. Dette ble foreslått i tillegg til utvalgets forslag om straff for å ikke oppfylle pålegg om stansing, retting mv. Det ble i tråd med den tilsvarende bestemmelsen i likestillingsloven § 18 tredje ledd foreslått at forsettlig eller uaktsom overtredelse av opplysningsplikten straffes med fengsel inntil tre måneder eller bøter eller begge deler, jf. rapporten kapittel 7.2.6 side 63.

Videre foreslo arbeidsgruppen at påtalebestemmelsene i de to lovene burde samstemmes, slik at straffebestemmelsen i lov mot etnisk diskriminering bestemmer at det offentlige kan reise påtale når allmenne hensyn krever det. Forslaget innebærer at overtredelsen kan påtales uten at klagenemnda begjærer det dersom det kreves av allmenne hensyn.

8.4.4 Barne- og familiedepartementets høringsforslag

I høringsnotatet sendt ut 25. juni 2004 ble det diskutert hvorvidt straffebestemmelsen ved manglende oppfyllelse av vedtak gitt i medhold av likestillingsloven §§ 12 og 13 eller medvirkning til dette skulle utvides til også å omfatte fengselstraff. I høringsnotatet ønsket departementet ikke å gå inn for en slik utvidelse.

8.4.5 Høringsinstansenes syn

Forbrukerombudet mener at forslaget om straff for ikke å etterkomme pålegg bør vurderes i lys av at lovens primære siktemål skal være sivilrettslig. Slike anmeldelser blir ikke sjelden henlagt, og reiser spørsmål knyttet til forbudet mot dobbeltstraff.

Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering (OMOD) mener at strafferammen for å ikke etterkomme pålegg bør skjerpes fra tre til seks måneders fengsel. *OMOD* kan i tillegg tenke seg at tilsynet får adgang til å fastsette en engangsbøt administrativt ved gjentatte overtredelser av loven. Dette kan ifølge *OMOD* være et virkemiddel der pålegg ikke er aktuelt, og det heller ikke finnes noen klager/offer som kvalifiserer til oppreisning eller erstatning.

I høringen av arbeidsgruppens rapport har ingen av høringsinstansene kommentert forslagene til samstemming av de to lovene når det gjelder straff for manglende oppfyllelse av pålegg om opplysningsplikten og tillegget i påtalebestemmelsen om allmenne hensyn.

I høringen av Barne- og familiedepartementets høringsnotatet får forslaget om at overtredelse av pålegg kun skal sanksjoneres med bøtStraff bred tilslutning. *Justisdepartementet, Riksadvokaten, Likestillingsombudet, Likestillingssenteret, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS), Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Utdanningsforbundet, Universitets- og høgskolerådet* støtter forslaget. I høringen er det bare *MiRA-Senteret* som går inn for fengselsstraff.

Likestillingsombudet tror fengselsstraff svært sjelden vil være en hensiktsmessig reaksjon på brudd på likestillingsloven, og slutter seg derfor til departementets forslag. *Riksadvokaten* viser til at departementets standpunkt er i pakt med det hovedsyn på bruk av straff som er lagt til grunn i NOU 2003:15 (Sanksjonsutvalget) og NOU 2004:4 (Straffelovkommissjonens delutredning VII), jf. også Ot. prp. nr. 90 (2003–2004) om lov om straff.

MiRA-Senteret hevder at strafferettslige tiltak mot noen tilfeller av kjønnsdiskriminering vil være på sin plass, og viser til NOU 2002: 12 hvor det foreslås fengselsstraff.

8.4.6 Departementets vurdering

Departementet foreslår, i tråd med dagens ordning etter likestillingsloven, at den som forsettlig eller uaktsomt unnlater å etterkomme pålegg gitt i henhold til loven eller som medvirker til dette straffes med bøter.

Reaksjonene ved brudd på loven bør etter departementets syn i all hovedsak være av sivilrettslig art. Departementet ønsker derfor ikke å videreføre fengselsstraff, slik Holgersenutvalget foreslo. Høringsinstansene, som har uttalt som om spørsmålet, støtter i all hovedsak dette syn. Dette er i tråd med det hovedsyn på bruk av straff som er lagt til grunn i NOU 2003:15 (Sanksjonsutvalget) og NOU

2004: 4 (Straffelovkommissjonens delutredning VII), jf. også Ot. prp. nr. 90 (2003 – 2004) Om lov om straff. Dette er ikke til hinder for at bøter omgjøres til fengsel etter vanlige regler, jf. straffeloven § 28.

Departementet foreslår at en tilsvarende bestemmelse som i likestillingsloven § 18 annet ledd om unntak for person i underordnet stilling blir tatt inn i den nye loven. Det samme gjelder bestemmelsen om straff for overtredelse av pålegg i tilknytning til opplysningsplikten, jf. likestillingsloven § 18 tredje ledd. I slike saker har departementet kommet til at det heller ikke bør reageres med fengselsstraff verken alene eller sammen med bøter. Det vises til at de samme hensyn som taler mot fengselsstraff etter første ledd også gjør seg gjeldende i disse tilfellene.

Departementet foreslår i lovutkastet § 14 at en straffesak for overtredelse av pålegg bare kan reises etter påtale av Likestillings- og diskrimineringsnemnda, med mindre allmenne hensyn krever det. En slik formulering vil være i samsvar med regelen i likestillingsloven § 19 første ledd. I likhet med utvalget foreslår departementet at det i forbindelse med straffesaken kan kreves dom for tiltak for å sikre at den lovstridige handlingen, unnlatsen eller gjengjeldelsen opphører og hindre at den gjentas.

Når det gjelder forslaget fra *OMOD* om at det åpnes for å fastsette en engangsbøt, viser departementet til at det gjennom forslagene her allerede er et sett av reaksjoner og sanksjoner i dette kapittelet og at disse anses tilstrekkelige. Dernest vil en slik administrativ sanksjon reise problemer i tilknytning til dobbeltstraff.

8.5 Bør nemnda få myndighet til å treffe vedtak i saker om oppreisning?

8.5.1 Gjeldende rett

Saker om oppreisning behandles etter dagens regelverk av domstolene. Verken skadeerstatningsloven, arbeidsmiljøloven eller likestillingsloven har bestemmelser om en annen behandling.

8.5.2 Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002: 12

Holgersenutvalget foreslår at håndhevingsapparatet, dersom det foreligger brudd på lovens §§ 3 el-

ler 5, kan fastsette en rimelig oppreisning til fornærmede. Diskrimineringsstilsynet og Klagenemnda for etnisk diskriminering gis myndighet til å etablere en rettighet for fornærmede og en økonomisk forpliktelse for den diskriminerende part, jf. NOUens lovutkast § 10 femte ledd.

Utvalget peker på at dette er en uvanlig ordning i norsk rett. Utvalget legger likevel til grunn at lovutkastet totalt sett er utformet slik at det vil tilfredsstille de krav som må stilles til rettssikkerhet i oppreisningssakene. Utvalget foreslår at det oppstilles vidtgående klagemuligheter for partene. Vedkommende vil kunne klage til overordnet forvaltningsorgan etter utkastet § 11 og forvaltningslovens regler, og slik få en fullstendig og rask ny prøving av saken, uten å måtte risikere saksomkostninger. Utvalget legger videre til grunn at klageorganet både vil kunne prøve lovforståelsen og det skjønn som er lagt til grunn i underinstansen, jf. forvaltningsloven § 34, der det fremgår at klageinstansen kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter.

Videre gir utkastet partene adgang til å reise sak for de ordinære domstolene. Partene kan gå til sak både direkte etter at Diskrimineringsstilsynet har fattet vedtak, og etter at Klagenemnda for etnisk diskriminering har behandlet klagesaken. I disse tilfellene er det imidlertid fastsatt visse frister for saksanlegg, jf. NOUens lovutkast § 18. Forslaget er dermed ifølge utvalget forenlig med kravet om domstolsbehandling «innen rimelig tid» som er forutsatt i menneskerettighetene, jf. Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 6 nr. 1.

8.5.3 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen begrenser seg til å foreslå at tilsynet skal kunne treffe bindende vedtak og ilegge sanksjoner, men tar ikke stilling til hvor bredt spekteret av sanksjonsmidler skal være. Det er ifølge arbeidsgruppen en forutsetning at tilsynsapparatet skal være rettssikkerhetsmessig forsvarlig, og ikke bryte med Grunnloven § 96 eller EMK. Arbeidsgruppen viser til at Kommunal- og regionaldepartementet i det videre lovarbeidet vil ta stilling til hvor langt sanksjonsmyndigheten til tilsynet/ombudet og klagenemnda skal gå, herunder om organene skal kunne ilegge oppreisning for ikke-økonomisk tap.

8.5.4 Høringsinstansenes syn

8.5.4.1 Arbeidsgruppens rapport

I høringen er det bare høringsinstansene til NOU 2002: 12 som har uttalt seg om forslaget om å legge

myndigheten til å treffe vedtak om oppreisning til håndhevingsapparatet. Blant disse høringsinstansene er flere instanser negative.

Likestillingsombudet er usikker på om det bør tilligge lovens håndhevingsorgan som et forvaltningsorgan å pålegge private rettssubjekter og andre en betalingsplikt som dette. Ombudet stiller spørsmål ved om dette ikke er en myndighet som det er mer nærliggende å legge til domstolene. Likestillingsombudet peker på at utvalgets forslag til regel om oppreisning har likhetstrekk med et bøteleggningssystem og savner derfor en drøftelse i utredningen om dette i realiteten kan oppfattes som straff etter EMK artikkel 6. *Regjeringsadvokaten* er negativ til forslaget om oppreisning og mener betenkelighetene ved utvalgets forslag styrkes ytterligere ved at oppreisning skal kunne ilegges administrativt av håndhevingsorganene. Det vises til at det ikke finnes en tilsvarende ordning i gjeldende rett. *Forbrukerombudet* mener det hersker tvil om hvorvidt en tilsynsmyndighet som skal rydde opp i «systemfeil» vil ha objektivitet nok til å foreta troverdige vurderinger i sivilrettslig sammenheng. Motsatt er Forbrukerombudet også redd for at tilsynsmyndighetenes adgang til å dømme i erstatnings- og oppreisningsspørsmål kan gjøre tilsynsoppgavene vanskeligere. Forbrukerombudet foreslår derfor at avgjørelser om erstatning og oppreisning legges til klageorganet.

En rekke organisasjoner på arbeidslivets område er kritiske til forslaget om oppreisning og til at denne sanksjonen skal kunne ilegges av håndhevingsapparatet. Blant disse er *Kommunenes Sentralforbund*, *Næringslivets Hovedorganisasjon*, *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon* og *Finansnæringens Hovedorganisasjon*. Disse begrunner sitt syn med at saksbehandlingen i håndhevingsapparatet ikke tilstrekkelig ivaretar grunnleggende rettsprinsipper som kontradiksjon og objektivitet. Enkelte høringsinstanser er positive til at håndhevingsapparatet får myndighet til å ilegge oppreisning. *Senter mot etnisk diskriminering* mener det kan være en fordel at et håndhevingsorgan, slik forslaget lyder, stilles fritt til å vurdere hvilken reaksjon som vil være adekvat i hvert enkelt tilfelle. *Senter mot etnisk diskriminering* mener domstolsprøving kan være et nyttig korrektiv til praksisen i forhold til om det skal ytes oppreisning og hvor mye som skal gis. *Utdanningsgruppene Hovedorganisasjon* mener forslaget innebærer en endring av norske erstatningsregler som kan være formålstjenlig, forutsatt at rettssikkerheten blir like god som når domstolene fastsetter slik erstatning.

8.5.4.2 *Utredning om håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel*

KS, NHO og HSH støtter at nemnda ikke skal ha kompetanse til å fatte vedtak om erstatning.

Direktoratet for Arbeidstilsynet mener at det nye organet bør ha kompetanse til å fatte vedtak om illeggelse av erstatning.

8.5.5 Departementets vurdering

Departementet har kommet til at Likestillings- og diskrimineringsnemnda ikke bør gis myndighet til å fastsette oppreisning. Departementet legger i utgangspunktet vekt på at brudd på diskrimineringsforbudet i likestillingsloven, diskrimineringsloven, arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel og diskrimineringsforbudene i boliglovene skal sanksjoneres effektivt. Effektivitetshensynet må imidlertid veies opp mot hensynet til rettssikkerhet i oppreisningssaker. Departementet har etter en samlet vurdering kommet fram til at fastsettelse av oppreisning bør behandles av domstolene. Vurderingen her baserer seg på at det kun vil være vedtaksmyndighet i Likestillings- og diskrimineringsnemnda, jf. kapittel 8.2.4.2 og 8.3.2.6.

Departementet ser at utvalgets forslag om å gi håndhevingsorganet kompetanse i oppreisningssaker kan bidra til et mer effektivt vern mot diskriminering, gjennom en rask og billig behandling av slike spørsmål. Håndhevingsorganet kan dessuten være mer fleksibel i valg av reaksjoner, dersom det har hånd om flere av reaksjonsmulighetene i loven. En ordning der oppreisning ilegges av et forvaltningsorgan er imidlertid uvanlig, og det finnes ikke paralleller i dagens lovverk.

I høringen ble det fra flere hold pekt på betenkelighetene ved å la håndhevingsapparatet ha en slik myndighet. Det kan blant annet reises spørsmål ved om rettssikkerheten blir godt nok ivaretatt dersom håndhevingsorganet får en slik kompetanse. Et vedtak om oppreisning innebærer at en part får en betalingsforpliktelse på et skjønnsmessig grunnlag. Av den grunn er det etter departementets syn viktig at rettssikkerheten blir ivaretatt. Det vises til at forslaget her ikke gir ombudet vedtaksmyndighet i førsteinstans, jf. kapittel 8.2.4.2, slik Holgersenutvalget foreslo, og at det således ikke vil være en reell toinstansbehandling i apparatet. I høringen reises det problemstillinger omkring oppreisning som straff og forholdet til EMK. Det stilles strenge krav til avgjørelsen av borgerlige rettigheter og plikter etter EMK artikkel 6. Ved slike avgjørelser har enhver rett til en rettfærdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og

upartisk domstol. Når det gjelder spørsmålet om oppreisning er å anse som straff, vises til Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv., kapittel 12.3.7.2 om forholdet til EMK artikkel 6 nr. 1. Oppreisning vil, slik departementet ser det, uansett representere en effektiv reaksjonsform i diskrimineringsaker. Departementet ser at det vil være mer ressurskrevende for den som er diskriminert å gå til domstolene for å få avgjort et oppreisningskrav. Departementet antar imidlertid at terskelen for å gå til domstolene i slike saker, vil kunne senkes noe gjennom håndhevingsapparatets generelle veiledningsplikt.

8.6 Domstolsprøving. Søksmålsfrister

8.6.1 Innledning

Departementet legger opp til at likestillings- og diskrimineringsspørsmål kan bli brakt inn for domstolene på to måter: Enten ved at et vedtak av nemnda ønskes overprøvd, eller ved at det reises søksmål mot en privat part om selve det diskriminerende forholdet. Det foreligger derfor et behov for å avklare hvorvidt og i tilfelle hvordan domstolenes kompetanse skal avgrenses i forhold til håndhevingsapparatet etter loven her.

8.6.2 Gjeldende rett

8.6.2.1 Likestillingsloven

I likestillingsloven § 13 fjerde ledd er det fastsatt at vedtak fra Klagenemnda for likestilling kan bringes inn for domstolene «til full prøving av saken, innenfor rammen av denne lov». Også hastevedtak fattet av Likestillingsombudet etter likestillingsloven § 12 første ledd kan bringes inn for domstolene, jf. Ot.prp. nr. 33 (1974 – 75) side 66. Dette innebærer at domstolene har full kompetanse til å prøve alle sider av vedtaket, også forvaltningsskjønnet. Det er ikke satt noen frist for en part til å bringe saken inn for domstolene. Utnyttelse av likestillingslovens håndhevingsapparat er imidlertid ingen forutsetning for adgangen til å reise sak for domstolene vedrørende selve det diskriminerende forholdet.

8.6.2.2 Arbeidsmiljøloven

Saker om diskriminering etter arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel behandles i dag innenfor det ordinære rettsapparatet.

Arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel opererer ikke med søksmålsfrister. Bakgrunnen

for dette er hovedsakelig at det i mange tilfeller vil være problematisk å angi fra hvilket tidspunkt søksmålsfristen skal begynne å løpe, siden diskriminering kan være en prosess (for eksempel ved trakassering) og ikke alltid en enkeltstående handling.

8.6.2.3 Boliglovene

Saker om brudd på diskrimineringsforbudene i boliglovene behandles i dag i det vesentligste innenfor det ordinære domstolsapparatet. Husleietvistutvalget vil håndheve diskrimineringsforbudene nedfelt i husleieloven i tvister om leie av bolig i Oslo og Akershus som blir brakt inn for Husleietvistutvalget, se kapittel 2.2.5 ovenfor.

8.6.3 Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002: 12

Holgersenutvalget drøfter først om Diskrimineringsstilsynet må ha tatt stilling til spørsmål om etnisk diskriminering før det kan reises sak for domstolene, og eventuelt om også klageadgangen etter lov mot etnisk diskriminering må være benyttet før domstolsbehandling skal tillates. Utvalget antar at søksmålshyppigheten vil være liten selv om det ikke fastsettes noen formell begrensning i adgangen til søksmål. På denne bakgrunn foreslår utvalget at det ikke innføres noen slik begrensning, det vil si at søksmål for domstolene kan reises på alle trinn i saken.

Videre foreslår utvalget at det fastsettes en frist på tre måneder for å reise søksmål til overprøving av vedtak fra Diskrimineringsstilsynet eller klagenemnda.

Når det gjelder domstolenes prøvingsadgang drøfter utvalget om det er grunn til å innføre begrensninger, slik at skjønnsmessige vurderinger overlates til håndhevingsapparatet. Skjønnsmessige vurderinger vil særlig være aktuelt ved fastsettelse av reaksjoner. Under henvisning til rettssikkerhetsmessige hensyn, vedtakets betydning og til dels inngripende karakter, samt at det dreier seg om en spesiell form for forvaltningsvedtak, foreslår utvalget en generell regel om at sakene skal kunne bringes inn for domstolene til full overprøving. Utvalget mener videre at domstolene i saker etter lov mot etnisk diskriminering bør ha en adgang og en plikt til direkte å avsi dom for det underliggende materielle kravet, såkalt realitetsdom. En slik endelig beslutning, med virkning for hele sakskomplekset og for alle partene, vil etter utvalgets mening medvirke til at det ikke oppstår problemer med partskonstellasjoner osv. i en eventuell videre forvaltningsrettslig saksbehandling.

8.6.4 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen som utredet et felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet foreslår, i tråd med likestillingsloven § 13 og Holgersenutvalgets forslag, at vedtak fattet av håndhevingsorganene skal kunne bringes inn for domstolene til full prøving av saken.

8.6.5 Barne- og familiedepartementets høringsnotat

I brev av 25. juni 2004 sendte Barne- og familiedepartementet forslag til endringer i likestillingsloven på høring. I høringsnotatet foreslås det inntatt en bestemmelse i likestillingsloven § 13 om at fristen for å bringe et vedtak av Klagenemnda for likestilling inn for domstolene skal være tre måneder etter at underretning om vedtaket er mottatt.

8.6.6 Høringsinstansenes syn

Under høringen av NOU 2002: 12 gir både *Antirasistisk Senter*, *Dommerforeningens utvalg for forfatnings- og forvaltningsrett*, *Justisdepartementet*, *Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering (OMOD)* og *Senter mot etnisk diskriminering (SMED)* uttrykk for at de er positive til at adgangen til domstolsprøving lovfestes. *Dommerforeningens utvalg for forfatnings- og forvaltningsrett* støtter også forslaget om at forvaltningsmessig behandling ikke skal være noen betingelse for at en part kan gå til direkte søksmål, men peker på at det kan være et åpent spørsmål hvorvidt tvistemålsloven § 54 i alle tilfeller vil være oppfylt. Etter *Justisdepartementets* syn bør de alminnelige reglene i tvistemålsloven kapittel 30 legges til grunn, dvs. at det vil kunne fastsettes at klageadgangen må utnyttes før det reises søksmål i samsvar med tvistemålsloven § 437. Der som saken ikke er behandlet av håndhevingsorganene, mener Justisdepartementet at det ikke bør innføres prosessforutsetninger som begrenser søksmålsadgangen. *Dommerforeningens utvalg for forfatnings- og forvaltningsrett* er også enig i at domstolene skal kunne prøve alle sider ved håndhevingsorganenes vedtak. Særlig aktuelt er dette der som det kun treffes vedtak i én instans. Også *OMOD* og *SMED* støtter full prøvingsrett.

Med hensyn til Holgersenutvalgets anbefalte søksmålsfrist, slutter både *Dommerforeningens utvalg for forfatnings- og forvaltningsrett* og *SMED* seg til forslaget. *Riksadvokaten* stiller spørsmål ved om selve diskrimineringsbehandlingen kan bringes inn for domstolene når fristen er ute.

Dommerforeningens utvalg for forfatnings- og for-

*valtning*rett er i tvil om forslaget om å innføre en særregel om at domstolene kan gi dom for realiteten, mens *OMOD* og *SMED* støtter forslaget om at domstolene pålegges en plikt til å fatte realitetsdom.

Regjeringsadvokaten ønsker partsforholdet ved en eventuell rettssak nærmere vurdert.

I høringsrunden for arbeidsgruppens rapport var det ingen høringsinstanser som uttalte seg særskilt om domstolenes prøvingsadgang.

Likestillingscenteret, Likestillingsombudet, Arbeidsgiverforeningen NAVO, Bergen kommune, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH), Kommunes Sentralforbund (KS), Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Akademikerne, Yrkesorganisasjonens Sentralforbund (YS), Advokatforeningen, Norsk Kvinnesaksforening (NKF), Norges Kvinne- og Familieforbund og Fagforbundet støtter forslaget i Barne- og familiedepartementets høringsnotat om å innføre søksmålsfrist for å bringe vedtak av Klagenemnda for likestilling inn for domstolene. Likestillingsombudet uttaler:

«Likestillingsombudet ser at det i en del tilfeller kan være behov for en søksmålsfrist. Det er derimot ikke i alle saker det vil være nødvendig med en søksmålsfrist. Ombudet mener derfor at departementet bør vurdere en ordning der Klagenemnda har anledning til å bestemme en søksmålsfrist i det enkelte tilfelle. Det kan særlig være aktuelt i de tilfellene Klagenemnda har satt en frist for å oppfylle vedtaket, slik at en part som har en sak mot seg ikke skal kunne vente til fristen går ut og så anlegge sak og i den forbindelse søke om oppsettende virkning. En søksmålsfrist vil i slike tilfeller kunne forhindre trenering av Klagenemndas vedtak.»

Det er delte oppfatninger i høringen om lengden på søksmålsfristen. *Fagforbundet* mener at forslaget om tre måneders søksmålsfrist vil bidra til å sikre forutberegnelighet og informasjon for de som berøres.

Likestillingsombudet, Norsk Kvinnesaksforening (NKF), Yrkesorganisasjonens Sentralforbund (YS) og Akademikerne mener imidlertid at tre måneder er for kort frist. Det vises til at den enkelte trenger mer tid til å vurdere et eventuelt søksmål og det forslås derfor at søksmålsfristen doubles til seks måneder. *Likestillingsombudet* viser til at dette er den generelle fristen for å overprøve forvaltningsvedtak etter tvistemålslovens § 437 annet ledd, og kan ikke se noen grunn til å fastsette noen kortere frist i likestillingsloven. Ombudet mener at det bør vurderes om man i så fall skal gi Klagenemnda kompetanse til å fastsette en kortere frist i det enkelte tilfelle, jf. tvistemålsloven § 437 annet ledd.

Akademikerne mener at søksmålsfristen bør settes til seks måneder, noe som samsvarer med søksmålsfristen i oppsigelsessaker hvor arbeidstakere krever erstatning, jf. arbeidsmiljøloven § 61 nr. 3. I likhet med likestillingsombudet mener de at tvistemålsloven § 437 bør få betydning ved lovfesting av søksmålsfrist i likestillingsloven.

HSH og NHO mener imidlertid at tre måneder er for lang tid og foreslår to måneder søksmålsfrist. Dette blant annet ut fra hensynet til bevissikring og rask ferdigbehandling.

8.6.7 Departementets vurdering

Ved at det etableres et eget, faglig uavhengig håndhevingsapparat, med nemnda som øverste organ, vil vedtak fra nemnda ikke kunne påklages til noe overordnet forvaltningsorgan. Ombudet og nemnda skal være et spesialisert apparat som kan løse saken raskt og effektivt ved henholdsvis å avgi uttalelse som partene frivillig retter seg etter eller ved å fatte bindende vedtak. Eventuell overprøving av vedtakene vil måtte skje ved domstolene. Av rettsikkerhetshensyn mener departementet at det bør være adgang til domstolsprøving av nemndas vedtak. Dette gjelder særlig når saken kun er behandlet i én instans i forvaltningen med avgjørelsesmyndighet.

Det går et skille mellom søksmål som angriper nemndas vedtak og søksmål som angår selve det diskriminerende forholdet. I utgangspunktet ser departementet ingen grunn til å lovfeste særlige begrensninger i søksmålsadgangen i noen av tilfellene. Det innebærer at sak for domstolene mot en privat part kan reises selv om diskrimineringsspørsmålet overhodet ikke har vært behandlet av håndhevingsapparatet. Sak om gyldigheten av håndhevingsapparatets vedtak er avhengig av at det er avsagt bindende vedtak, hvilket normalt bare nemnda har kompetanse til.

I de presumptivt få tilfeller hvor ombudet treffer hastevedtak, jf. lovutkastet § 4 første ledd, mener imidlertid departementet at klageadgangen må være utnyttet før domstolsprøving tillates. Det er i disse tilfellene tale om en avledet vedtakskompetanse for ombudet, og nemnda kan ha behov for å føre en viss kontroll med ombudets praksis i forbindelse med hastevedtak. Det foreslås derfor inntatt en særregel i loven her om at hastevedtak fra ombudet ikke kan bringes inn for domstolene uten at saken først har vært behandlet av nemnda. Uten en slik særregel ville dessuten forvaltningsorganet selv hatt adgang til å bestemme dette, jf. tvistemålsloven § 437. Bringes sak om lovligheten av nemndas vedtak inn for domstolene, vil rett saksøkt være sta-

ten ved nemnda. Dette følger av at nemnda er et forvaltningsorgan uten alminnelig partsevne, jf. kapittel 6.5.3. Partsstilling er med andre ord tillagt staten. Departementet finner det imidlertid rimelig at nemnda utøver partsrepresentasjonen, med tanke på den særlige ekspertise innen likestillings- og diskrimineringsforhold som er påkrevd for å håndtere de aktuelle sakene, og at slik spesialkompetanse besittes av nemnda. Dette tilsvarer også likestillingslovens løsning, hvor rett saksøkt er staten ved henholdsvis Likestillingsombudet eller Klagenemnda for likestilling, alt etter hvem som har truffet vedtaket, jf. Ot.prp. nr. 33 (1974 – 75) side 66.

Departementet ser at det kan være hensiktsmessig å få avsluttet en sak innen rimelig tid, og at det derfor kan være gode grunner for å sette en frist for når et vedtak i nemnda kan bringes inn for domstolene. En slik frist vil være en fordel med tanke på partenes behov for forutberegnelighet og informasjon. Departementet foreslår å ta inn en bestemmelse i loven her om at fristen for å bringe et vedtak av nemnda inn for domstolene er tre måneder fra parten har mottatt underretning om vedtaket. Dette skulle gi de berørte parter tilstrekkelig tid til å vurdere vedtaket og forberede et eventuelt søksmål.

Enkelte høringsinstanser bl.a. Likestillingsombudet mener at søksmålsfristen bør være lik den generelle fristen i tvistemålsloven § 437 annet ledd for å overprøve forvaltningsvedtak. Departementet vil bemerke at vedtak av Likestillings- og diskrimineringsnemnda står i en særstilling i forhold til tradisjonelle forvaltningsvedtak i og med det her dreier seg om to private parter som ofte vil ha behov for en rask avklaring. Disse sakene har mer likhetstrekk med sivile saker hvor ankefristen er én måned.

For søksmål som angår selve det diskriminerende forhold fastsettes det ingen særlige fristregler. Søksmålsfristen vil kun gjelde for å bringe vedtak av Likestillings- og diskrimineringsnemnda inn for domstolene. Det vil dermed ikke løpe en frist for å bringe en sak om oppreisning/erstatning inn for domstolene.

Verken bestemmelsen om at klageadgangen må være utnyttet før sak reises, eller at det gjelder en tre måneders frist for søksmål, er til hinder for at

gyldigheten av nemndas vedtak, eventuelt ombudets hastevedtak, blir prøvet prejudisielt i en sak mellom private parter. Det vil imidlertid ikke være adgang til å få gyldighetsspørsmålet avgjort ved fastsettelsesdom i en sak mellom private parter, jf. Rt. 2000 side 1195.

Den sivile sak som skal prøve lovligheten av nemndas vedtak kan være mer eller mindre omfattende. Utgangspunktet i norsk rett er at domstolene kun kan prøve lovmessigheten av forvaltningsvedtak, men det finnes flere eksempler på at domstolene har utvidet prøvingsmyndighet hvor de fullt ut kan prøve spørsmål som ellers hører under forvaltningens skjønn. I likhet med dagens likestillingslov og Holgersenutvalgets forslag mener departementet at domstolene bør kunne prøve saker om gyldigheten av nemndas vedtak fullt ut. Det vil si at domstolene ikke bare kan prøve rettsanvendelsen, det faktiske grunnlag for avgjørelsen og saksbehandlingen, men også om vedtaket er hensiktsmessig og rimelig. En så vid adgang til domstolskontroll kan for det første begrunnes i at en vanlig rettssikkerhetsgaranti i forvaltningen faller bort når loven nå uttrykkelig avskjærer adgangen til klage til departementet og Kongen, jf. forslaget § 5 første ledd tredje punktum. Argumentene for en slik løsning forsterkes ytterligere når det nå bare blir én instans med ordinær vedtaksmyndighet, jf. kapittel 8.2.5. Domstolene blir i realiteten tildelt rollen som andreinstans. Med en generell regel om full prøvingsrett unngår man også å måtte trekke grensen mellom rettslige og skjønsmessige sider av nemndas vedtak. Departementet antar imidlertid at domstolene vil være varsomme med å sette sitt skjønn over nemndas når det er tale om valg av hensiktsmessige virkemidler.

Et særskilt spørsmål som Holgersenutvalget tar opp, er om domstolene bør ha plikt til direkte å avsi dom for realiteten. I rettspraksis er det slått fast at adgangen for domstolene til å avsi dom for det underliggende materielle kravet er svært begrenset, jf. Rt. 2001 side 995. Departementet finner ikke grunn til å innføre særregler om dette på likestillings- og diskrimineringsområdet. Dessuten vil rettsavgjørelser som opphever et vedtak fra håndhevingsapparatet i premissene kunne gi føringer for apparatets nye behandling av saken.

9 Ombudets ansvar for å føre tilsyn med at FNs kvinnekonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon overholdes

9.1 Bakgrunn

Barne- og familiedepartementet foreslår i Ot.prp. nr. 35 (2004–2005) Om lov om endringer i likestillingsloven mv. at FNs kvinnekonvensjon inkorporeres i lovgivningen gjennom likestillingsloven. Kommunal- og regionaldepartementet foreslår i Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. å inkorporere FNs rasediskrimineringskonvensjon gjennom diskrimineringsloven. Dette gjør det særlig aktuelt å vurdere å innføre en lovbestemmelse om at ombudet har ansvar for å følge med i at kvinnekonvensjonen og rasediskrimineringskonvensjonen overholdes.

Lov 6. mars 1981 nr. 5 om barneombud (barneombudsloven) § 3 annet ledd, bokstav b lyder:

«Ombudet skal særlig følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, herunder om norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter.»

Den delen av bestemmelsen som spesifikt omhandler tilsyn med overholdelsen av FNs barnekonvensjon, ble innført ved lov 17. juli 1998 nr. 55, som trådte i kraft 1. september 1998.

Barneombudet kunne også før lovendringen bruke barnekonvensjonen som arbeidsredskap. Lovendringen ble foreslått for å formalisere gjeldende praksis. Barne- og familiedepartementet uttalte i odelstingsproposisjonen:¹

«Barne- og familiedepartementet ser det som naturlig at Barneombudet har et ansvar for å følge med på praktiseringen av barnekonvensjonens bestemmelser, og at dette ansvaret går fram av loven[.....] At Barneombudet får et ansvar for å følge med i om norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med barnekonvensjonen, vil blant annet kunne innebære at Barneombudet rapporterer eventuelle uoverensstemmelser mellom norsk rett/praksis og konvensjonen til departementet. Det er likevel departementet, og ikke Barneombudet, som har det overordnede ansvar for oppfølgingen av Barne-

konvensjonen nasjonalt og internasjonalt, og som sitter med rapporteringsansvaret.»

I sitt hørings svar til høringsnotatet om innarbeidningen av FNs kvinnekonvensjon i norsk lov², uttalte *Likestillingsombudet* at det bør innføres en bestemmelse i likestillingsloven som gir Likestillingsombudet et tilsvarende ansvar når det gjelder kvinnekonvensjonen som Barneombudet er gitt når det gjelder barnekonvensjonen. Likestillingsombudet uttalte blant annet:

«Det er kanskje tvilsomt om en slik endring vil ha noen stor juridisk betydning, fordi konvensjonen også i dag skal trekkes inn som rettslig argument i de sakene den er relevant. En slik bestemmelse vil likevel gi et viktig signal til Likestillingsombudet om å være ekstra oppmerksom på konvensjonen, både som rettskilde i enkelt saker, og som et mer generelt grunnlag for Ombudets virksomhet. Sammenhengen mellom likestillingsloven og konvensjonen vil tydeliggjøres og forsterkes. Man vil også eksplisitt gi dem som mener at Norge forsømmer sine forpliktelser etter konvensjonen et sted å rette sine henvendelser. På den måten kan fokuset på og bevisstheten om konvensjonen øke.»

9.2 Departementets vurdering

Departementet foreslår at det innføres en bestemmelse i diskrimineringsombudsloven som pålegger Likestillings- og diskrimineringsombudet et ansvar for å føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med FNs kvinnekonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon, jf. utkastet § 1 tredje ledd. Departementet vil fremheve at et slikt ansvar vil være med å sikre overvåkingen av at konvensjonene overholdes. Gjennom en slik bestemmelse vil det tydeliggjøres at ombudet har et ansvar for å følge med på hvordan konvensjonenes bestemmelser praktiseres.

At det eksisterer en slik bestemmelse for barnekonvensjonen i barneombudsloven § 3 annet ledd, bokstav b, er et også et argument for at det innføres

¹ Ot.prp. nr. 40 (1996–97) side 24.

² Høringsnotatet ble sendt på høring i juni 2003.

Om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda
(diskrimineringsombudsloven)

en lignende bestemmelse for kvinnekonvensjonen og rasediskrimineringskonvensjonen. Departementet vil imidlertid presisere at innføringen av en slik bestemmelse ikke skal medføre noen endring i at det er departementene, og ikke ombudet, som har det overordnede ansvar for oppfølgingen av konvensjonene nasjonalt og internasjonalt, og som

sitter med rapporteringsansvaret. Dette er det samme som gjelder i medhold av barneombudsloven § 3 annet ledd, bokstav b.

Departementet anser det mest naturlig å plassere en slik bestemmelse i diskrimineringsombudsloven.

10 Saksbehandlingen

10.1 Innledning

I dette kapittelet omtales saksbehandlingsregler for håndhevingsapparatet. Innledningsvis omtales kort forholdet til forvaltningsloven og offentlighetsloven. Videre behandles forslag til enkelte særskilte saksbehandlingsregler som atskiller seg fra forvaltningslovens hovedregel. Dette gjelder for det første bestemmelsene om opplysningsplikt og undersøkelsesplikt, som er en videreføring av bestemmelser som i dag finnes i likestillingsloven. Videre gjelder det spørsmål om rett til å få sak behandlet, plikt til å behandle sak, samtykke fra parten til å behandle sak og avvisning. Disse forholdene er i gjeldende rett behandlet i forskrift om organisasjon og virksomhet for Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling 15. mars 1979 nr. 2. Etter departementets syn er dette bestemmelser av en slik betydning for brukerne at de bør trekkes fram i lovteksten.

10.2 Forholdet til forvaltningsloven og offentlighetsloven

Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda foreslås organisert som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, jf. kapittel 6.3 og 6.5. Forvaltningsloven og offentlighetsloven kommer således til anvendelse på organenes virksomhet.

Tilsvarende gjelder for det eksisterende likestillingsapparatet og Senter mot etnisk diskriminering, og det er videre i overensstemmelse med Holgerseutvalgets forslag til håndhevingsapparat mot etnisk diskriminering og arbeidsgruppens forslag om et felles håndhevingsapparat. Ingen av høringsinstansene til arbeidsgruppens rapport har uttalt seg om spørsmålet.

Departementet foreslår at det presiseres i loven her at forvaltningsloven gjelder for ombudets og nemndas virksomhet for så vidt ikke annet er bestemt i lov eller forskrift, jf. lovutkastet § 15.

I likhet med hva som gjelder for det eksisterende Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling foreslår departementet at enkelte saksbehandlingsregler for håndhevingsapparatet utfylles i

forskrift, jf. lovutkastet § 16. Dette vil dreie seg om presiseringer av bestemmelser av teknisk karakter eller av mindre betydning for brukerne. Dette gjelder blant annet bestemmelser om ombudet og nemndas saksforberedelse og behandling av saker, presiserende bestemmelser om avvisning, delegasjon og sakskostnader.

Videre vil offentlighetsloven komme til anvendelse. Etter de alminnelige regler i offentlighetsloven vil dokumenter fra parter og andre interessenter i utgangspunktet være offentlige. Enkelte av lovens unntak vil imidlertid være særlig aktuelle, herunder offentlighetsloven § 5a om dokumenter omfattet av taushetspliktbestemmelser i forvaltningsloven, offentlighetsloven § 6 om mulighetene for å unnta et dokument på grunn av dets innhold samt offentlighetsloven § 4 om adgangen til utsatt offentlighet. Særlig i individuelle saker, og da kanskje særskilt i de innledende faser av behandlingen der ombudet søker å komme fram til en frivillig løsning, vil det kunne være aktuelt å anvende unntakshjemlene for å sikre et godt samarbeidsklima. Det vises til NOU 2002: 12 kapittel 19.4.6.3 for betraktninger omkring bruk av unntaksbestemmelsene.

10.3 Opplysningsplikt og håndhevingsapparatets adgang til å foreta undersøkelser

10.3.1 Gjeldende rett

10.3.1.1 Likestillingsloven

Offentlige myndigheter har opplysningsplikt overfor Likestillingsombudet og Klagenemnda. Dette gjelder uavhengig av om organene i utgangspunktet har taushetsplikt. I tillegg kan ombudet og nemnda kreve å få alle opplysninger som er nødvendige for gjennomføring av likestillingsloven hos andre enn offentlige myndigheter som har vitneplikt etter tvistemålsloven. Bestemmelsen i tvistemålsloven § 211 om et vitnes rett til ikke å gi forklaring eller svare på spørsmål gjelder imidlertid også her. Avgjørelser vedrørende omfanget av vitneplikten som nevnt i tvistemålsloven § 207 tredje ledd, § 208 annet ledd, § 209 annet ledd og § 209 a tredje ledd treffes av tingretten. Ombudet og nemnda kan

videre foreta de undersøkelser som de finner påkrevd for å få gjennomført sine oppgaver etter loven, og om nødvendig kreve hjelp fra politiet. Ombudets eller nemndas undersøkelsesadgang er ikke knyttet til behandlingen av bestemte saker. Ombudet kan for eksempel undersøke om aktivitetsplikten, jf. likestillingsloven § 1a, overholdes uten at det må dreie seg om en konkret sak, jf. likestillingsloven § 15. Ombudet eller nemnda kan kreve at opplysningene skal gis til eller granskningene skal foretas av andre offentlige organer som er pålagt å medvirke til gjennomføringen av likestillingsloven, jf. likestillingsloven § 15 tredje ledd.

10.3.1.2 Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel håndheves i det vesentlige innenfor det ordinære rettsapparatet. Her kommer tvistemålslovens regler om vitneplikt til anvendelse.

Arbeidstilsynet har imidlertid tilsyn med visse av bestemmelsene i likebehandlingskapittelet. Arbeidsmiljøloven § 82 gir enhver som er underlagt tilsyn plikt til å fremlegge opplysninger som anses nødvendige for utøvelsen av tilsynet, uten hinder av taushetsplikt. Arbeidstilsynet kan også kreve slike opplysninger fra andre tilsynsetater, også her uten hinder av den taushetsplikten som ellers gjelder.

Arbeidstilsynet skal videre ha uhindret adgang til ethvert arbeidssted som går inn under loven. Arbeidsgiver eller representant for denne har rett til, og kan pålegges, å være til stede under kontrollen. Tilsynspersonellet kan imidlertid bestemme at denne retten ikke skal gjelde ved intervju av arbeidstaker. Dette går frem av arbeidsmiljøloven § 80.

10.3.1.3 Boliglovene

Saker om brudd på diskrimineringsforbudene i boliglovene behandles i dag i det vesentligste innenfor det ordinære domstolsapparatet. Her kommer tvistemålslovens regler til anvendelse. For saker som behandles av Husleietvistutvalget, se kapittel 2.2.5 ovenfor, sørger saksleder for at det blir innhentet tilstrekkelige opplysninger før behandling finner sted.

10.3.2 Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002: 12

Holgersenutvalget foreslår en egen bestemmelse om opplysningsplikt overfor håndhevingsapparatet, jf. utkastet § 13 første og annet ledd. Videre foreslås det at håndhevingsapparatet skal kunne foreta undersøkelser, jf. utkastet § 13 tredje ledd.

Plikten til å gi opplysninger til håndhevingsapparatet skal ifølge utvalget omfatte både offentlige myndigheter og private. Utvalget går inn for at offentlige myndigheter plikter å gi opplysninger uavhengig av taushetsplikt. For det andre bør opplysningsplikten ifølge utvalget gå like langt som vitneplikten i sivile saker etter tvistemålsloven. Utvalget viser til at dette forslaget svarer til det som er fastsatt i likestillingsloven § 15 og i sivilombudsmannsloven § 7.

Utvalget foreslår også at håndhevingsapparatet skal kunne foreta de undersøkelser det finner påkrevet for å kunne utføre sine oppgaver etter loven. Utvalget legger til grunn at Diskrimineringsstilsynet må ha en plikt til å foreta de undersøkelser som er nødvendige for å få et tilstrekkelig grunnlag for avgjørelse av saken. Tilsynet må derfor etter utvalgets syn ha rett til å innhente de opplysninger som er nødvendige for å håndheve loven. Diskrimineringsstilsynets undersøkelser må ifølge utvalget være knyttet til behandlingen av bestemte saker, som riktignok vil kunne være av forholdsvis omfattende og generell art. Utvalget foreslår at det om nødvendig skal kunne innhentes hjelp fra politiet. Endelig foreslår utvalget lovfestet adgang til å iverksette rettslig avhør av parter og vitner.

10.3.3 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen går inn for at det felles håndhevingsorganet skal kunne iverksette undersøkelser på generelt grunnlag. Arbeidsgruppen mener imidlertid at det ikke er nødvendig med endringer i Holgersenutvalgets forslag til lovbestemmelse fordi denne er formulert tilstrekkelig vidt. Gruppen foreslår derfor kun en presisering i lovens forarbeider.

Arbeidsgruppen peker på at Holgersenutvalgets forslag avviker noe fra likestillingsloven § 15, ved at forslaget ikke gir anledning til å igangsette undersøkelser på generelt grunnlag, men kun i tilknytning til behandlingen av bestemte saker. Arbeidsgruppen understreker betydningen av et ensartet regelverk etter de to lovene. Holgersenutvalgets forslag er ifølge arbeidsgruppen strengere og mer begrensende enn det som følger av likestillingsloven. Det bør ifølge arbeidsgruppen være opp til det felles håndhevingsorganet selv å vurdere hvordan ressursene skal benyttes i forhold til undersøkelser utenfor bestemte saker. Det vises til at det neppe vil være praktisk å foreta gjennomgang av en hel bransje eller liknende, men at undersøkelser vedrørende indirekte diskriminering kan bli relativt omfattende.

10.3.4 Høringsinstansenes syn

Et fåtall av høringsinstansene kommenterer Holgersenutvalgets forslag til bestemmelse om opplysningsplikt og undersøkelser i NOU 2002: 12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering.

Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering støtter innholdet i forslaget, som etter deres skjønn vil gi håndhevingsapparatet effektive midler til å skaffe nødvendige opplysninger.

Oslo Politidistrikt mener at det må gjøres unntak fra opplysningsplikten i § 13 for opplysninger som må holdes hemmelige av hensyn til pågående etterforskning i en straffesak. Oslo politidistrikt understreker at en slik regel kun vil innebære en viss forsinkelse i oversendelsen. Oslo politidistrikt viser til forslaget om endringer av straffeprosessloven § 61 c annet ledd i Ot.prp. nr. 106 (2001–2002) Om endringer i straffeprosessloven, politiloven m.m. Forslaget omhandler adgangen for politiet og påtalemyndigheten til å pålegge taushetsplikt overfor enhver som utfører tjeneste eller arbeid for statlig eller kommunalt organ, når organet får opplysninger som må holdes hemmelig av hensyn til etterforskningen i saken. Oslo politidistrikt mener en slik pålagt taushetsplikt i det minste vil gå foran retten til dokumentinnsyn. *Politidirektoratet* slutter seg til uttalelsen fra Oslo politidistrikt.

Regjeringsadvokaten savner en vurdering av forholdet til reglene om taushetsplikt og behovet for en slik regel. Det kan etter Regjeringsadvokatens syn gi uheldige utslag, særlig ved en rettslig prøving av håndhevingsorganenes vedtak, dersom det offentliges informasjonsplikt er større overfor håndhevingsorganene enn overfor rettsapparatet. *Regjeringsadvokaten* påpeker at dersom håndhevingsapparatet skal kunne gjøre bruk av tvang, jf. forslaget om at det om nødvendig kan kreves hjelp av politiet, vil det måtte kreves en mer utførlig begrunnelse enn det utvalget har gitt for forslaget. Videre bør det lovfestes hvilke vilkår, begrensninger og formkrav som gjelder for politiets tvangsbruk.

I forbindelse med høringen av arbeidsgruppens rapport var det ingen instanser som uttalte seg særskilt om forslaget til bestemmelsen om opplysningsplikt.

10.3.5 Departementets vurdering

Departementet går inn for at dagens opplysningsplikt etter likestillingsloven § 15 videreføres i diskrimineringsombudsloven. Det vises til Ot.prp. nr. 33 (1974–75) side 68. Opplysningsplikten og undersøkelsesadgangen er dessuten viktige forutsetninger for at håndhevingsapparatet skal kunne utføre

sine lovpålagte oppgavene. Etter likestillingsloven gjelder offentlige myndigheters opplysningsplikt også for ellers taushetsbelagte opplysninger. På bakgrunn av høringsuttalelsene har departementet særskilt vurdert opplysningsplikten i de tilfellene der politiets etterforskning tilsier at opplysninger ikke gjøres kjent. Departementet ser imidlertid ikke grunn til å gjøre unntak for opplysningsplikten i slike tilfeller. Gjennom å pålegge mottaker av opplysningene taushetsplikt slik det er anledning til etter straffeprosessloven § 61 c, oppnår man formålet med å verne etterforskningen samtidig som håndhevingsapparatet gis nødvendig innsyn.

Departementet mener at privates opplysningsplikt i tråd med gjeldende rett og forslaget fra Holgersenutvalget skal være sammenfallende med den vitneplikten og de begrensningene som gjelder for sivile saker, jf. tvistemålsloven kapittel 15. Likestillingslovens formulering om at tvistemålsloven § 211 gjelder tilsvarende og at avgjørelse som nevnt i tvistemålsloven § 207 tredje ledd, § 208 annet ledd, § 209 annet ledd og § 209 a tredje ledd skal treffes av tingsretten, videreføres. Når en sak er brakt inn for håndhevingsapparatet antar departementet imidlertid at det kun unntaksvis vil være behov for å bringe vitnepliktsspørsmål inn for tingretten, med de forsinkelser det vil innebærer for avgjørelse av saken.

Departementet går videre inn for at håndhevingsapparatet skal ha en lovhjemlet rett til å foreta de undersøkelser som finnes påkrevd for å utføre sine oppgaver etter loven. Likestillingsloven bruker begrepene *granskning* og *besiktigelse*. Departementet går, i likhet med forslaget til Holgersenutvalget, inn for at begrepet *undersøkelser* benyttes, fordi dette er mer dekkende for håndhevingsapparatets virksomhet. Departementet går, i likhet med arbeidsgruppen, inn for at undersøkelsene skal kunne foretas på generelt grunnlag. Dette harmonerer med likestillingslovens bestemmelse.

Utvalgets forslag om hjelp fra politiet til å foreta undersøkelser der det er nødvendig, harmonerer med dagens bestemmelse i likestillingsloven § 15 annet ledd. I Ot.prp. nr. 33 (1974–75) side 68 legges det til grunn at bestemmelsen neppe vil medføre at politiet blir pålagt nye arbeidsbyrder av betydning. Det har også vist seg i praksis at bestemmelsen har vært lite brukt. Departementet legger likevel til grunn at bestemmelsen har en funksjon som «ris bak speilet» og går derfor inn for at den videreføres i loven her. Departementet har vurdert Regjeringsadvokatens innvendinger vedrørende bruk av tvang og reguleringen av tvangsbruk. Departementet viser til at en slik regel er med på å sikre en effektiv håndheving av lovens diskrimineringsforbud. Re-

gelen vil videre sikre et korrekt resultat i enkeltsaker der ombudet møter motstand ved sine undersøkelser. Departementet finner ikke grunn til å foreslå nærmere regulering av politiets tvangsbruk i slike tilfeller, da dette følger av de alminnelige regler for politiets bistand til annen offentlig myndighet, jf. forskrift av 22. juni 1990 nr. 3963, politiinstruksen kapittel 13.

Departementet foreslår at bestemmelsen i likestillingsloven § 15 tredje ledd, om at nemnda eller ombudet kan kreve at opplysninger skal kunne gis eller undersøkelser foretas av andre offentlige organer som er pålagt å medvirke ved gjennomføring av loven, videreføres. Bestemmelsen bygger på markedsføringsloven § 15. Bakgrunnen for bestemmelsen i markedsføringsloven er en antagelse om behovet for, ikke minst utover i landet, å motta opplysninger mv. gjennom andre organer, jf. Ot. prp. nr. 57 (1970–71) Om lov om markedsmissbruk side 31. Bestemmelsen i likestillingsloven har hatt liten praktisk betydning. Departementet ser imidlertid at den kan ha en funksjon i forbindelse med håndhevingen av aktivitets- og redegjøringsplikten etter likestillingsloven, hvor det for eksempel kan være behov for at et overordnet organ overfor sine underliggende organer, krever opplysninger eller tiltak.

Departementet slutter seg til Holgersenutvalgets forslag om en egen bestemmelse om bevisopptak ved domstolene. Adgangen til dette følger allerede av reglene i domstolloven § 43 annet ledd, men tas med her av informasjonshensyn. Bestemmelsen harmonerer med lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 7 hvor det heter at Ombudsmannen kan kreve bevisopptak ved domstolene etter reglene i domstolsloven § 43 annet ledd. Bestemmelsen innebærer en presisering i forhold til dagens regel i likestillingsloven. Departementet legger i likhet med Holgersenutvalget til grunn at bevisopptak neppe vil bli nødvendig i særlig mange tilfeller, men at det må kunne benyttes i tilfeller hvor parter eller andre som antas å ha opplysninger av betydning for saken, ikke etterkommer håndhevingsapparatets anmodninger om å legge fram disse opplysningene.

Forbudet mot selvinkriminering

Ifølge departementets forslag skal brudd på opplysningsplikten i lovutkastet § 11 være straffbart, jf. § 13 tredje ledd. Dersom disse opplysningene brukes i en senere straffesak, vil dette kunne stride mot menneskerettskonvensjonenes forbud mot selvinkriminering, dvs. retten til å forholde seg taus og ikke bidra til egen domfellelse. Dette vil særlig

kunne være aktuelt i forbindelse med saker etter diskrimineringsloven, som både faller inn under det sivilrettslige forbudet mot diskriminering, trakassering eller instruksjon i §§ 4, 5 og 6, og straffebestemmelsen i § 15 eller andre bestemmelser i straffeloven, se Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. kapittel 13.7.

Retten til ikke å inkriminere seg selv er ikke direkte uttrykt i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), men prinsippet følger etter festnet praksis av konvensjonens krav til en rettferdig rettergang i straffesaker. Konvensjonsbeskyttelsen innebærer at enhver som er siktet for en straffbar handling, har rett til å forholde seg taus og ikke bidra til sin egen domfellelse. Undersøkelser som foretas som ledd i ombudets eller nemndas saksbehandling, anses ikke å utgjøre en straffesiktelse som utløser rettigheter etter artikkel 6. Det følger imidlertid av Den europeiske menneskerettsdomstols avgjørelse Saunders v. UK at det kan være begrensninger for bruk i en senere straffesak av opplysninger som er fremskaffet under trussel om straff ved administrative kontrollundersøkelser. Dette gjelder selv om disse administrative kontrollundersøkelsene i seg selv ikke er omfattet av EMK artikkel 6 og vernet mot selvinkriminering.

Begrensningene for bruk av opplysningene i en senere straffesak vil særlig gjelde dersom slike opplysninger danner det vesentlige bevismessige grunnlaget for domfellelsen. Departementet antar at dette sjelden vil være tilfelle. Som regel vil opplysninger som gis av klageren og vitner, eventuelt undersøkelser foretatt av ombudet eller nemnda selv, danne det vesentlige bevismessige grunnlaget i de diskrimineringssakene som ombudet eller nemnda finner grunn til å overføre til påtalemyndigheten for strafferettslig forfølgning. Dersom opplysninger likevel er fremskaffet for ombudet eller nemnda ved at innklagede under trussel om straff har forklart seg eller selv fremskaffet dokumenter, og disse senere brukes på en kriminerende måte og samtidig utgjør en vesentlig del av bevismaterialet mot innklagede, kan dette etter omstendighetene være i strid med vernet mot selvinkriminering. I slike tilfeller vil opplysningene altså ikke kunne brukes i den etterfølgende straffesaken. Dette må imidlertid vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle.

Selvinkrimineringsforbudet er så langt ikke tolket slik at det legger begrensninger på hva ombudet eller nemnda kan videreformidle til politiet av saksopplysninger, i de tilfellene saker overføres fra det administrative håndhevingsapparatet til det alminnelige strafferettsapparatet.

10.4 Diverse spørsmål knyttet til saksbehandlingen: Ombudets og nemndas rett og plikt til å behandle en sak. Den enkeltes rett til å få en sak behandlet. Avvisning. Samtykke

10.4.1 Gjeldende rett

10.4.1.1 Likestillingsloven

Likestillingsombudet

Likestillingsombudet tar opp saker av eget tiltak eller etter henvendelse fra andre. Det foreligger ingen begrensinger i forhold til hvem som kan bringe en sak inn for ombudet, jf. forskrift av 15. mars 1979 nr. 2 om organisasjon og virksomhet for Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling § 2. I tilfeller hvor den som bringer inn saken ikke er part, skal ombudet, hvis en bestemt person er krenket, innhente dennes samtykke til å behandle saken, jf. forskriften § 2 tredje ledd. Dersom allmenne likestillingshensyn skulle tilsi det, kan ombudet likevel behandle en sak selv om det ikke foreligger samtykke.

Det følger av forskriften §§ 3 og 4 at Likestillingsombudet både kan avvise og henlegge en sak. Formelle grunner til avvisning er omhandlet i § 3. En sak skal avvises dersom det klages over forhold som er unntatt fra likestillingslovens virkeområde etter lovens § 2, for eksempel omstendigheter som gjelder indre forhold i trossamfunn. I § 3 i forskriften slås det dessuten fast at klager over forhold som allerede er avgjort av domstolene eller som er brakt inn for domstolene til avgjørelse, skal avvises.

Det er også en mer skjønsmessig adgang til å henlegge en sak, jf. forskriften § 4. En sak kan for det første henlegges dersom ombudet finner at forholdet det er klaget over ikke er i strid med likestillingsloven. Ombudet kan videre henlegge en sak dersom likestillingshensyn ikke tilsier at saken følges. En sak kan dessuten henlegges dersom forskjellsbehandlingen det er klaget over er opphørt. Er klagen fremsatt av en annen enn den krenkede, og den krenkede motsetter seg at klagen blir behandlet, skal ombudet henlegge saken, med mindre ombudet finner at allmenne likestillingshensyn tilsier at saken likevel bør behandles.

Ombudets avgjørelse om å avvise eller henlegge en sak kan påklages til Klagenemnda for likestilling.

Klagenemnda for likestilling

En sak kan bringes inn for Klagenemnda for likestilling enten av ombudet, av den som er part i sa-

ken eller av en som har reist saken uten å være part. Nemnda på sin side kan be ombudet om å ta en nærmere bestemt sak opp til behandling og den kan også be seg forelagt en sak, jf. forskriften § 16 nr 3. Nemnda kan dessuten kreve at ombudet forelegger en sak for nemnda som ombudet har avvist eller henlagt, jf. forskrift § 16 nr. 1.

En sak skal avvises dersom den allerede er avgjort av domstolene eller brakt inn for domstolene til avgjørelse, jf. forskriften § 16. Saken skal videre avvises dersom forholdet ikke kan prøves på grunnlag av likestillingsloven. Dersom en sak bringes inn for klagenemnda av en som har reist saken uten selv å være part, skal saken avvises dersom den krenkede ikke gir samtykke til behandling av saken. Klagenemnda har ikke skjønsmessig adgang til å avvise en sak.

10.4.1.2 Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel håndheves som nevnt i det vesentlige innenfor det ordinære rettsapparatet. Her kommer tvistemålslovens regler om avvisning mv. til anvendelse.

Når Arbeidstilsynet utøver tilsyn etter arbeidsmiljøloven gjøres dette på eget initiativ eller etter henvendelse fra publikum. En arbeidstaker som henvender seg til Arbeidstilsynet med et arbeidsmiljøproblem har ikke rett til å få saken fulgt opp med tilsyn fra Arbeidstilsynets side. Arbeidstilsynet driver risikobasert tilsyn, dvs. at det prioriterer tilsynsvirksomhet i de bransjer og virksomheter hvor risikoen for helseskade er stor eller mange ansatte er utsatt for risiko. Arbeidstilsynet har kun *plikt* til å gripe inn i tilfeller der det dreier seg om umiddelbar fare for liv eller helse.

Når Arbeidstilsynet får melding om at det ved en virksomhet er forhold som er i strid med loven, skal melderens navn holdes hemmelig. Dette følger av arbeidsmiljøloven § 81.

10.4.1.3 Boliglovene

Saker om brudd på diskrimineringsforbudene i boliglovene behandles i dag i det vesentligste innenfor det ordinære domstolsapparatet. Her kommer tvistemålslovens regler om avvisning mv. til anvendelse. For saker som behandles av Husleietvistutvalget, se kapittel 2.2.5 ovenfor, må en part bringe tvisten inn, og tvisten må høre inn under Husleietvistnemndas virkeområde. Det er en forutsetning for behandling av Husleietvistutvalget at tvisten ikke er under behandling eller avgjort av et annet tvisteorgan.

10.4.2 Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002:12

Etter utvalgets oppfatning bør det ikke foreligge begrensninger i forhold til hvem som kan bringe en sak inn for Diskrimineringstilsynet. Tilsynet bør dessuten gis kompetanse til å ta opp saker av eget initiativ. Når en sak tas opp av eget tiltak eller bringes inn for tilsynet av andre enn den som selv mener seg diskriminert, må tilsynet, for å kunne forfølge saken, innhente samtykke fra personen som har vært utsatt for en mulig lovstridig handling.

Når det gjelder formelle grunner til å avvise en sak, foreslår utvalget det samme for Diskrimineringstilsynet som i dag gjelder for Likestillingsombudet: Saker som faller utenfor lovens virkeområde skal ikke behandles. Tilsynet skal heller ikke ta en sak til behandling som allerede er avgjort av domstolene eller er brakt inn for domstolene til avgjørelse. Utvalget er imidlertid av den oppfatning at det også i andre tilfeller kan være grunnlag for å avvise en sak.

Dersom saken bringes inn for tilsynet av den som mener seg diskriminert, bør utgangspunktet i følge utvalget være at tilsynet skal behandle saken og dermed ta stilling til om det foreligger et diskriminerende forhold. I enkelte særlig tilfeller bør imidlertid en sak kunne avvises. Saken kan for eksempel være av så bagatellmessig art at det vil være av svært liten betydning å bruke tid og krefter på den. Det kan tenkes at det påklagede forhold har opphørt for så lang tid siden at det vil kunne være vanskelig å få saken tilstrekkelig opplyst. Utvalget mener dessuten det bør være anledning til å avvise klager som er åpenbart grunnløse.

Dersom saken er brakt inn for tilsynet av en annen enn den som mener seg diskriminert, bør adgangen til avvisning være videre enn ellers. En mulighet til å avvise saker bør i slike situasjoner derfor ikke begrenses til «særlige tilfeller». Avvisningsspørsmålet må vurderes ut fra det som er formålet med loven og med tilsynets virksomhet.

Utvalget mener videre at tilsynet må kunne avslutte en sak uten realitetsbehandling selv om den i første omgang er tatt til behandling, dersom tilsynet senere kommer til at det er særlige grunner til å unnlate ferdigbehandling.

Utvalget vurderer om det bør brukes en spesiell terminologi om ulike måter å avslutte en sak på, jf. forskrift av 15. mars 1979 nr. 2 om organisasjon og virksomhet for Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling §§ 3 og 4, der både begrepet «avvisning» og «henleggelse» brukes. Utvalget foreslår ikke bruk av begrepet «henleggelse» i forbindelse med ny lov mot etnisk diskriminering. Bak-

grunnen er blant annet at «henleggelse» etter forskriften § 4 også brukes om tilfeller der Likestillingsombudet finner at forholdet det klages over ikke er i strid med loven. Et slikt tilfelle ser utvalget på som en realitetsavgjørelse der betegnelsen «henleggelse» ikke passer.

Utvalget går i sin utredning ikke nærmere inn på hvilken kompetanse Klagenemnda for etnisk diskriminering bør ha til å avvise saker. Dette må ses i sammenheng med at utvalget foreslo at Diskrimineringstilsynet skulle ha vedtakskompetanse.

10.4.3 Høringsinstansenes syn

Spørsmål knyttet til avvisning ble ikke viet stor oppmerksomhet av høringsinstansene til NOU 2002:12. Fra *Forbrukerombudets* høringsuttalelse siteres:

«Jeg slutter meg fullt ut til forslaget om at det ikke må være formelle begrensninger for retten til å bringe en sak inn for tilsynet. Tilsynet bør ha en frihet til å ta opp de saker man mener er nødvendig for å ivareta lovens formål best mulig. Det betyr også at tilsynet bør ha adgang til å nedprioritere.»

10.4.4 Departementets vurdering

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Etter departementets oppfatning bør det ikke oppstilles begrensninger i forhold til hvem som kan bringe en sak inn for Likestillings- og diskrimineringsombudet. Dette betyr at en sak kan bringes inn for ombudet av enhver fysisk eller juridisk person som mener å ha kjennskap til et diskriminerende forhold. Ombudet bør dessuten kunne ta opp saker av eget tiltak. Departementet ønsker å videreføre dagens ordning med at ombudet, i de tilfeller hvor den som bringer inn saken ikke selv er part, skal innhente samtykke fra personen som har vært utsatt for en mulig lovstridig handling. Dersom særlige hensyn skulle tilsi det, kan ombudet likevel behandle en sak, selv om det ikke foreligger samtykke. Som etter likestillingsloven i dag, vil allmenne likestillingshensyn kunne være et slikt særlig hensyn.

Departementet går inn for å opprettholde dagens begrepsbruk i forskriften, med et tydelig skille mellom avvisning på formelt grunnlag og henleggelse etter at en realitetsbehandling har vist at det ikke er grunn til videre behandling av saken.

Departementet går således inn for å videreføre dagens ordning etter forskriften § 3, slik at Likestillings- og diskrimineringsombudet skal avvise kla-

ger over forhold som allerede er avgjort av en domstol eller som er brakt inn for en domstol til avgjørelse.

Det foreslås videre at ombudet skal avvise en sak dersom vilkårene for å behandle saken ikke er oppfylt. For eksempel vil det foreligge en avvisningsgrunn dersom nødvendig samtykke etter lovforslagets § 3 fjerde ledd ikke foreligger, eller dersom saken angår «indre forhold i trossamfunn», dvs. ligger utenfor ombudets kompetanse, jf. likestillingsloven § 2 første ledd. Det vil etter dette ikke være gyldig avvisningsgrunn at saken gjelder et bagatellmessig forhold, selv om dette kan gi grunn til å henlegge saken etter en realitetsbehandling, jf. nedenfor.

Utgangspunktet er at en sak som først er tatt til behandling av Likestillings- og diskrimineringsombudet også skal ferdigbehandles av ombudet. Ombudet bør imidlertid i særlige tilfeller kunne avslutte en sak uten realitetsavgjørelse, selv om saken først er tatt til behandling. Etter forskriften § 4 skal en sak henlegges med den begrunnelse at forholdet ikke er i strid med loven. Departementet går inn for å innføre en skjønnsmessig adgang for ombudet til å henlegge en sak etter loven her. Dersom en kort realitetsbehandling viser at det ikke er grunn til videre behandling, bør ombudet kunne unnlate å ferdigbehandle saken. Det vil her kunne dreie seg om saker som er av så bagatellmessig art at det vil være av svært liten betydning å bruke tid og ressurser på dem, eller saker hvor det diskriminerende forhold det klages over ligger langt tilbake i tid. En sak bør videre kunne henlegges dersom ombudet vurderer den som åpenbart grunnløs.

Likestillings- og diskrimineringsombudets beslutning om å avvise eller henlegge en sak bør etter departementets mening kunne påklages til Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

Likestillings- og diskrimineringsnemnda

Departementet foreslår at dagens ordning for Klagenemnda for likestilling legges til grunn for hvem som skal kunne bringe saker inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Dette betyr at en sak kan bringes inn for nemnda enten av Likestillings- og diskrimineringsombudet, av den som er part i saken eller av en som har reist saken uten selv å være part. Nemnda kan på sin side kreve at ombudet bringer en nærmere bestemt sak, som er behandlet av ombudet, inn for nemnda.

Departementet går videre inn for at dagens avvisningsregler for Klagenemnda for likestilling legges til grunn for den nye Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Da reglene nå løftes inn i lovteksten, foreslår departementet en noe mindre detaljert språklig utforming. Forskriften § 16 oppstiller flere formelle forhold som gjør at Klagenemnda skal avvise en sak: Saken er allerede avgjort av domstolene eller brakt inn for domstolene til avgjørelse, det påklagede forholdet faller utenfor likestillingslovens virkeområde eller nødvendig samtykke fra den krenkede part mangler. Etter departementets forslag skal nemnda avvise en sak dersom saken er avgjort av en domstol eller brakt inn for en domstol til avgjørelse. Videre skal nemnda avvise en sak dersom vilkårene for å behandle saken ikke er oppfylt. Det vil også være anledning for nemnda til i særlige tilfeller å henlegge en sak dersom nemnda ikke finner grunn til videre behandling, for eksempel dersom saken materielt sett er helt grunnløs. Det forutsettes at nemnda foretar en selvstendig vurdering.

11 Rettshjelp

11.1 Innledning

Departementets forslag om nytt håndhevingsapparat medfører endringer i rettshjelpstilbudet til etniske minoriteter. Senter mot etnisk diskriminering (SMED) har fra det åpnet i 1999 gitt gratis rettshjelp til enkeltpersoner som utsettes for diskriminering på grunnlag av trosbekjennelse, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Senteret kan, i motsetning til det nye Likestillings- og diskrimineringsombudet, representere den krenkede parten i en diskriminerings sak overfor så vel forvaltningen som private motparter. SMED kan også i saker som er av prinsipiell karakter dekke kostnaden ved å benytte advokat til å føre sak for domstolene. Etter ikrafttredelsen av den nye diskrimineringsloven vil det bli lettere for personer å få avgjort en sak om etnisk diskriminering gjennom det særlig tilrettelagte håndhevingsapparatet, men muligheten til å få bistand med partsrepresentasjon fra et statlig organ vil bortfalle.

Det finnes i dag ikke et tilsvarende rettshjelps tilbud for personer som er utsatt for kjønnsdiskriminering eller diskriminering i strid med arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel. Lovforslaget her innebærer derfor ingen endringer på dette punktet.

Da høringsforslagene ikke innebærer noen endring i dagens ordning når det gjelder kjønnsdiskriminering eller diskriminering av øvrige grunner omfattet av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel, har de fleste høringsinstansene fokusert på spørsmålet om rettshjelp til personer som utsettes for etnisk diskriminering.

11.2 Gjeldende rett

11.2.1 Likestillingsombudet

Likestillingsombudet gir upartiske uttalelser om hvorvidt likestillingsloven er overtrådt eller ikke, og opptre ikke som partsrepresentant. Ombudets bistands-/støtterolle overfor parter i diskriminerings saker følger av den alminnelige veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11. Dette innebærer blant annet at ombudet skal gi veiledning om hvilke

rettigheter eller plikter den som henvender seg har på likestillingsområdet og om regler for saksbehandlingen. Om mulig bør ombudet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet i en sak. Veiledningsplikten gjelder både overfor parter som har saker til behandling hos ombudet og overfor andre som spør om konkrete forhold som har aktuell interesse for dem. I tillegg til den alminnelige veiledningsplikten, kan ombudet også yte bistand til å søke om fri sakførsel i de tilfeller fornærmede ønsker å reise erstatningssak for domstolene, jf. forskrift om organisasjon og virksomhet for Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling § 12.

11.2.2 Senter mot etnisk diskriminering

En av hovedoppgavene til SMED er å drive rettshjelpsvirksomhet i saker om etnisk diskriminering. Senteret skal vederlagsfritt yte rettshjelp til enkeltpersoner. SMED kan kanalisere henvendelser til offentlige instanser, opptre som partsrepresentant, bistå med å skrive klager og støtteskriv, bistå ved forhandlinger og avgi uttalelser i saker som føres av andre. Senteret kan ikke selv føre saker for domstolene. I saker av prinsipiell karakter kan imidlertid senteret dekke utgifter knyttet til å benytte advokat til å føre sak for domstolene.

11.2.3 Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet har alminnelig forvaltningsrettslig veiledningsplikt iht. forvaltningsloven § 11, dvs. at Arbeidstilsynet veileder generelt om forståelsen av arbeidsmiljøloven samt om hvordan en virksomhet kan oppfylle et konkret pålegg, hvordan et vedtak er å forstå osv. Arbeidstilsynet veileder således både partene i konkrete saker, og andre som henvender seg med ulike arbeidsmiljørettslige problemstillinger, herunder diskrimineringsproblematikk.

11.2.4 Lov om fri rettshjelp

Lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp (rettshjelpsloven) tar sikte på å hjelpe dem som ikke selv har økonomi til å betale for juridisk bistand. Av den grunn er det i rettshjelpsloven § 8 bestemt at fri

rettshjelp kan gis til dem som har formue og inntekt under bestemte grenser fastsatt av departementet. Inntektsgrensen er i den senere tid hevet betydelig og er nå på kr 230 000. I tillegg er det åpnet adgang etter lovens § 10 til å dispensere fra lovens økonomiske vilkår.

I enkelte nærmere angitte sakstyper som er ansett å være av spesielt stor og velferdsmessig betydning, ytes også fri rettshjelp uten behovsprøving, dvs. uten hensyn til søkers økonomiske situasjon. Dette gjelder spesielt saker hvor staten benytter tvang mot borgerne. Det kan også innvilges fri sakførsel uten behovsprøving til søksmål som er anbefalt av Stortingets ombudsmann for forvaltningen, jf. rettshjelpsloven § 19 første ledd nr. 3.

Justisdepartementet har med hjemmel i rettshjelpsloven § 6 iverksatt særskilte rettshjelpstiltak uten økonomisk behovsprøving for enkelte grupper. Det er blant annet etablert et eget rettshjelpstilbud for vernepliktige under førstegangstjeneste og sivile tjenestepliktige i saker som er prioriterte, for voldsofre som ønsker å reise erstatningssøksmål mot skadevolder og for kvinner som har vært utsatt for mishandling i forbindelse med strafferettslige spørsmål.

I andre saker av stor personlig betydning kan fri rettshjelp innvilges etter behovsprøving. Dette gjelder visse nærmere angitte trygde- og pensjonssaker, familiesaker, personskadesaker, husleiesaker og arbeidsrettssaker, blant annet saker etter arbeidsmiljølovens §§ 61–66, men ikke diskrimineringsaker etter likebehandlingskapittelet. For å kunne få fri rettshjelp etter behovsprøving må søker oppfylle nærmere økonomiske vilkår. Det stilles videre krav om at det faktisk må være nødvendig med advokatbistand for å ivareta søkerens interesser, men det foretas ingen vurdering av søkerens mulighet til å vinne frem med sin sak. Det er også et vilkår at det må være rimelig at det offentlige dekker bistanden. I rimelighetsvurderingen ses det hen til om søker er særlig ressurs svak og derfor ikke selv er i stand til å ivareta egne interesser. Videre blir det blant annet lagt vekt på om saken bærer preg av krangel eller kverulering. Det kan også sees hen til om saken har sitt utspring i forhold som søker selv har ansvaret for, herunder om søker klart ikke har medvirket til å finne en rimelig løsning på tvisten. Ved vurderingen av om bistanden er nødvendig må det blant annet vurderes om det finnes alternative måter å løse saken på. Vurderingen må sees i sammenheng med lovens subsidiære karakter, herunder om det finnes andre dekningsmuligheter. Dette er særlig aktuelt på områder hvor det offentlige har opplysnings- og veiledningsplikt.

De ovennevnte sakene kalles prioriterte saker. I andre sakstyper enn de prioriterte, kan det bare innvilges fri rettshjelp ut fra en mer skjønnsmessig vurdering etter lovens unntaksbestemmelser. Rettshjelpsloven inneholder altså et skille mellom prioriterte og ikke-prioriterte saker. De nærmere kriterier for å innvilge fri rettshjelp i uprioriterte saker er utformet likt i de to unntaksbestemmelsene for henholdsvis fritt rettsråd og fri sakførsel. Når det gjelder fritt rettsråd fremgår det av rettshjelpsloven § 13 tredje ledd at «fritt rettsråd likevel gis når det aktuelle problem åpenbart har så stor personlig og velferdsmessig betydning for vedkommende at det etter en samlet vurdering er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp.» For så vidt gjelder fri sakførsel fremgår tilsvarende av rettshjelpsloven § 17 annet ledd. I tillegg skal det her «særlig legges vekt på sakens art, søkerens mulighet for å vinne frem med sin sak og sakens eventuelle prinsipielle interesse». I den rimelighetsvurdering som angis i uprioriterte saker ligger også en forutsetning om at utgiftene til juridisk bistand må være nødvendige.

I de uprioriterte sakene føres det en restriktiv praksis med hensyn til å yte bistand. På enkelte saksområder som er av stor betydning for den enkelte, har det imidlertid utviklet seg en fast, liberal praksis. Dette gjelder blant annet bistand til sambore i saker av ekteskapslignende karakter, barnevernssaker i tiden før saken kommer til fylkesnemndsbehandling og internasjonale barne bortføringsaker. Tilsvarende gjelder i saker som relaterer seg til samers muligheter til å opprettholde sin kultur (for eksempel saker om reindrift), og saker som er tatt til behandling av Den europeiske menneskerettighetsdomstolen.

I Ot. prp. nr. 91 (2003–2004) har regjeringen fremmet forslag om endringer i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp. Formålet med endringene er blant annet at loven av hensyn til forutberegnelighet for brukerne gjøres så enkel som mulig. Et viktig siktemål har vært å utforme loven slik at den mer presist angir vilkårene for fri rettshjelp og at det blir enklere for brukerne å finne frem til hvilke rettigheter loven gir. Det er ikke foreslått utvidelser av rettshjelpslovens saklige dekningsområde. Det er blant annet foreslått endringer når det gjelder rettshjelpslovens forhold til andre ordninger, reglene om økonomisk og saklig dispensasjon og reglene om hva fri sakførsel omfatter. Når det gjelder det saklige dekningsområdet er det gjort noen lovendringer som i stor grad er en kodifisering av gjeldende praksis. Det samme gjelder de økonomiske og saklige vilkårene for å få fri rettshjelp.

11.3 Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002: 12

Holgersenutvalget går som nevnt inn for at det opprettes en særskilt tilsynsmyndighet for å sikre at håndhevingen av lov mot etnisk diskriminering blir effektiv. Utvalget forutsetter at ulempene ved nedleggelse av SMEDs rettshjelpsfunksjon langt på vei oppveies av den veiledningsfunksjon Diskrimineringstilsynet vil ha i tilknytning til saker som bringes inn for dette organet. Som fremholdt av utvalget i NOU 2002: 12 kapittel 19.4.1.4 er det likevel noen sakstyper hvor det har vist seg å være et særlig behov for hjelp og veiledning. Utvalget fremhever fremsettelse av ordinære forvaltningsklager og klager på politiets virksomhet, samt saker om oppsigelse og avskjed etter arbeidsmiljølovens regler. Utvalget forutsetter at Diskrimineringstilsynet må kunne ha en viss veiledningsfunksjon også i slike saker. Ellers antar utvalget at også de ordinære ordningene med fri rettshjelp vil kunne avhjelpe noe av behovet. Det må samtidig antas at en del enkeltpersoner også vil komme til å henvende seg til et kompetansesenter for etnisk likestilling. Utvalget anbefaler likevel ikke at kompetansesenteret pålegges noen særskilt plikt til å veilede og bistå personer i enkeltsaker, utover den ordinære veiledningsplikten som følger av forvaltningsloven § 11.

Utvalget legger til grunn at forslaget til generelt håndhevingssystem vil ivareta kravene i rådsdirektiv 2000/43/EF artikkel 13 om å etablere selvstendige organer som blant annet skal bistå ofre for etnisk diskriminering med å få behandlet sine klager.

11.4 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen behandler spørsmålet om juridisk bistand til ofre i saker om diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet i kapittel 8 i rapporten. Når det gjelder behovet for fritt rettsråd, viser arbeidsgruppen til vurderingen i NOU 2002: 12 om at det ikke vil være det samme behovet for rettshjelp og bistand i form av partsrepresentasjon dersom det opprettes et eget håndhevingsorgan. Arbeidsgruppen forutsetter at et nytt håndhevingsapparat vil gi tilgang til en rask, rimelig og lett tilgjengelig løsning av klager vedrørende diskriminering. Det vises til at dette er erfaringen med dagens likestillingsapparat. Dermed vil domstolsbehandling i stor grad unngås. Arbeidsgruppen viser til at tilsynets/ombudets veiledningsplikt ifølge forslaget skal omfatte informasjon og veiledning om de muligheter loven gir og de sanksjoner som kan være aktuelle, jf. NOU 2002: 12 kapittel 19.4.1.4.

Arbeidsgruppen mener at det kan være behov for fri sakførsel i saksforhold som håndhevingsorganene ikke får kompetanse til å avgjøre, som erstatning for diskriminering. En særskilt regel om rett til fri sakførsel i søksmål reist av den som har blitt diskriminert på grunn av kjønn eller etnisitet bør innpasses i rettshjelpsloven kapittel IV, noe gruppen mener kan gjøres på flere ulike måter. En mulig løsning er at slike saker innfortolkes i rettshjelpsloven § 17 annet ledd om stor personlig og velferdsmessig betydning for søkeren. En annen mulighet vil være å innta en hjemmel i rettshjelpsloven § 18 nytt nr. 3 om at retten *kan* innvilge fri sakførsel *etter behovsprøving* i disse sakene. Den tredje muligheten er en ny regel i rettshjelpsloven etter mønster fra regelen i § 19 første ledd nr. 3 om at en part har krav på fri sakførsel uten behovsprøving dersom Sivilombudsmannen har anbefalt søksmålet. Tilsvarende vil det kunne innarbeides en bestemmelse om at den som er krenket etter brudd på lov mot etnisk diskriminering eller likestillingsloven har krav på fri sakførsel etter rettens beslutning, dersom søksmålet er anbefalt av den felles klageinstansen for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet. Anbefalingen må gjelde søksmål som ligger utenfor det håndhevingsorganene selv har myndighet til å avgjøre, for eksempel oppreisning eller erstatning for økonomisk tap. Selve avgjørelsen om å anbefale søksmål bør ikke gjøres til gjenstand for klage. Kompetansen for klageinstansen til å gi slik anbefaling bør også fremgå av lov mot etnisk diskriminering og likestillingsloven eller av forskriftene.

Arbeidsgruppen konkluderer ikke mht. hvilken løsning som bør velges, men anbefaler at departementet vurderer de skisserte løsningene i det videre arbeidet.

11.5 Utredning om håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel

Utredningen behandler ikke spørsmålet om rettshjelp særskilt, men legger opp til at de felles håndhevingsorganene skal ha samme funksjon for alle lovverkene som er underlagt organenes kompetanseområde, også hva gjelder veiledning.

11.6 Høringsinstansenes syn

Mange av høringsinstansene til arbeidsgruppens rapport peker på viktigheten av at rettshjelpsoppgaven i saker om etnisk diskriminering blir ivaretatt i forbindelse med omdannelsen av SMED. Dette un-

derstrekkes blant annet av *SMED*, *Likestillingsombudet*, *Utlendingsdirektoratet (UDI)*, *Sametinget*, *Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM)*, *Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering (OMOD)*, *Helsingforskomiteen*, *Human-Etisk Forbund*, *Somalisk Velferdsforening*, *Juss-Buss* og *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)*. *Antirasistisk Senter* og *MiRA-senteret* går primært inn for at *SMED* skal fortsette sin juridiske bistand.

Flere av høringsinstansene bemerker at Holgersenutvalgets forslag ikke gir noen løsning på hvordan det udekkede rettshjelpsbehovet skal løses.

SMED peker på at bortfall av deres rettshjelps- virksomhet vil få ulike konsekvenser avhengig av om saken faller innenfor eller utenfor den nye loven mot etnisk diskriminering. *SMED* mener at en utvidet veiledningsplikt, kombinert med tilsynets egen undersøkelsesplikt og rett til å kreve opplysninger, vil være tilstrekkelig til at saker som reises etter den nye loven blir opplyst på en god måte og uten at det er et behov for ytterligere rettshjelp. Et unntak kan tenkes i særlig kompliserte saker. *SMED* mener at det i saker som reises etter annen lovgivning, for eksempel etter arbeidsmiljøloven, fortsatt vil være nødvendig med atskillig bistand. Det samme gjelder i saker hvor det fremsettes kritikk av politiet for eksempel i forbindelse med pågrepelse/innbringelse, samt i saker hvor det er gitt forelegg for å hindre politiets arbeid.

KIM viser til at det nye håndhevingsorganet ikke vil kunne yte rettshjelpstjenester på samme nivå som *SMED*. Det vises også til at det nye tilsynet vil bli et større sentralisert organ, og dette vil øke barrierene for å ta kontakt. *KIM* uttaler:

«Videre yter *SMED* juridisk bistand på en hel rekke lovområder utover diskriminering. Dette vil falle bort dersom tjenesten overføres til tilsynet. *Juss-Buss* og *JURK* har ikke den kompetansen, tilliten eller tilgjengeligheten som *SMED* har i forhold til minoritetsbefolkningen.»

Helsingforskomiteen viser til at andre eksisterende rettshjelpsordninger fra før er overbelastet, stiller strenge krav for å kunne yte hjelp i enkeltsaker og mangler spesialkompetanse innen diskrimineringsfeltet.

Generelt mener høringsinstansene at det må utredes nærmere hvordan rettshjelpsbehovet kan bli dekket. Det skisseres ulike modeller for å løse dette.

Flere av høringsinstansene, blant annet *KIM*, mener at rettshjelp vil kunne legges til det separate kompetansesenteret, jf. Holgersenutvalgets forslag i NOU 2002: 12.

En annen løsning som blir skissert av flere av høringsinstansene, blant annet *MiRA-Senteret*, er å utrede en modell med egne rettshjelpskontorer. *SMED* var i høringen til NOU 2002: 12 skeptisk til en slik løsning. I forbindelse med høringen av arbeidsgruppens rapport anbefaler imidlertid *SMED* at departementet i samråd med *SMED* og andre statlige og frivillige aktører utreder en alternativ modell som benevnes som et kontor for rettshjelp og fri sakførsel.

En tredje løsning som blir skissert, er å legge rettshjelpsfunksjonen til frivillige organisasjoner. *SMED* uttaler:

«Senteret mener at det er gode grunner til å vurdere hvorvidt det er behov for å styrke frivillige organisasjoners eller offentlige institusjoners ressursituasjon, slik at rettshjelp kan videreføres som en administrativ ordning. I den sammenheng må det også vurderes hvorvidt rettshjelp skal gis utelukkende i saker om etnisk diskriminering, eller om det skal gis et tilbud som omfatter også andre diskrimineringsgrunnlag som religion, seksuell orientering, funksjonshemming etc.»

UDI er inne på det samme og uttaler:

«Erfaringene fra *SMED* og de landsdekkende organisasjonene tilsier at personer med innvandrerbakgrunn kan ha et behov for rettshjelp som er mer krevende enn det som er vanlig. *UDI* foreslår derfor at de landsdekkende organisasjoner får en større rolle (og ressurser) for å kunne ivareta denne rettshjelpsfunksjonen.»

En fjerde mulighet, som skisseres av blant annet *SMED*, *Leieboerforeningen* og *OMOD*, knytter seg til rettshjelpslovens rolle i forhold til saker om diskriminering. Instansene foreslår å foreta en oppgradering av ordningen med fri rettshjelp i diskrimineringsaker.

SMED uttaler:

«En annen løsning, eller et supplement til forslaget i avsnittet ovenfor, vil være å oppgradere status til saker om diskriminering i lov om fri rettshjelp og tilknyttede forskrifter/rundskriv. Saker om diskriminering er ikke blant de sakene hvor fritt rettsråd/fri sakførsel rutinemessig gis, og Senteret har ved flere anledninger søkt om fri sakførsel i slike saker og fått tilbakemelding på at unntaksbestemmelsen om at saken skal ha stor velferdsmessig betydning, ikke er oppfylt i diskrimineringssakene.»

SMED støtter arbeidsgruppens forslag om en presisering av forutsetningene for anvendelse av rettshjelpsloven § 17 annet ledd. *SMED* støtter også forslaget om en endring i rettshjelpsloven § 19,

slik at håndhevingsapparatet kan anbefale søksmål i saker om diskriminering uten behovsprøving, på linje med det som er ordningen i dag når det gjelder Sivilombudsmannen. *Landsforeningen for lesbisk og homofil frigjøring* og *Akademikerne* støtter også disse forslagene.

Justisdepartementet går imot arbeidsgruppens forslag til endringer i rettshjepsloven og uttaler:

«Når det gjelder forslag til utvidelser av ordningen med fri rettshjelp, er vi av den oppfatning at dette alltid må vurderes ut fra en helhetlig sammenheng. Det foregår en fortløpende politisk debatt om utvidelse av rettshjepsordningen, herunder hvilke saksområder som bør prioriteres i en slik sammenheng. Forslaget til utvidelse bør således ses i et bredere perspektiv. I denne forbindelse kan det stilles spørsmål ved om det er de foreslåtte endringer til utvidelser som bør prioriteres, eller om det er andre støtteverdige områder som heller bør prioriteres.»

Justisdepartementet viser til at saker av stor personlig og velferdsmessig betydning vil være utgangspunkt for å innvilge fri rettshjelp etter dagens rettshjepsordning, og uttaler videre:

«Slik vi ser det, vil det i saker om diskriminering kunne være stor variasjon med tanke på den personlige og velferdsmessige betydning disse vil kunne tenkes å ha for vedkommende. Det kan i denne relasjon derfor stilles spørsmål ved om ikke saker om diskriminering er mer egnet for en konkret skjønnsmessig vurdering i enkelttilfellet etter rettshjepsloven § 17 annet ledd, enn den mer automatiske innvilgelse som vil følge av å gjøre disse sakene prioritert. Det er den løsning som er valgt i dag i diskrimineringssaker, og vi kan ikke se at de foreslåtte endringer i organiseringen eller de nevnte internasjonale føringer gjør det nødvendig med en utvidelse av adgangen til fri sakførsel. For øvrig er vi uansett ikke enig i forslaget om å gi fri sakførsel i diskrimineringssaker uten behovsprøving. I dag omfatter dette kun en helt spesiell type beskyttelsesverdige saker hvor motparten er staten. Dette har gode grunner for seg og vil blant annet ikke forrykke styrkeforholdet mellom partene i en prosess på samme måte som om en av to private parter ville få fri rettshjelp uavhengig av inntekt og formue.

Fri sakførsel vil virke prosessdrivende, ved at en part som får dekket sine saksomkostninger av staten, ikke vil ha samme risikoen ved å gå til sak eller samme oppfordring til å inngå forlik underveis. På bakgrunn av dette er vi ikke uten videre enig i arbeidsgruppens oppfatning av at en utvidelse av adgangen til å kunne få fri rettshjelp i diskrimineringssaker vil fungere

som et «ris bak speilet», med det resultat at det forhandles fram hensiktsmessige løsninger uten søksmål. «

Antirasistisk Senter har også innvendinger til fri rettshjepsordningen på mer generelt grunnlag og uttaler blant annet:

«Fri rettshjelp-ordningen er ikke egnet til å bygge kompetanse og erfaring på en systematisk måte, og gitt at rettspraksis ikke finnes på flere av de områder loven vil dekke, og er svak på de områder de gamle lovene dekker, har ikke advokater noe reservoar av rettspraksis å lære av. Advokater som er med i fri rettshjelp-ordningen er ikke nødvendigvis godt kjent med problemstillinger som ligger i de aktuelle sakene.»

11.7 Departementets vurdering

Et av hovedformålene bak det nye Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda er å skape et lavterskeltilbud hvor enkeltpersoner som mener seg utsatt for diskriminering kan henvende seg og få ivarett sine rettigheter etter likestillingsloven, diskrimineringsloven, arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel og diskrimineringsforbudene i boliglovene. Håndhevingsapparatet sikrer at alle som anser seg for å være utsatt for brudd på en av de to lovene, kan få saken sin avgjort raskt og rimelig. Apparatet skal være tilgjengelig fra hele landet og ha en kommunikasjonsform som sikrer at alle personer skal kunne benytte seg av apparatet, uavhengig av om vedkommende har gode norskkunnskaper (for eksempel gjennom bruk av tolk eller oversetter). Det stilles ikke krav til skriftlighet i forbindelse med saksfremlegg, og det stilles heller ikke store krav til personens eget bidrag til sakens opplysning. Ombudet skal videre ha en veiledningsplikt, som også vil avhjelpe behovet for rettshjelp. På bakgrunn av ovennevnte, mener departementet at det ikke er behov for en supplerende rettshjepsordning innenfor de to lovenes virkeområde.

Departementet anser at håndhevingsapparatet fullt ut oppfyller EUs rådsdirektiv 2000/43/EF om likebehandling uavhengig av rase eller etnisk opprinnelse artikkel 13 og Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/73/EF om gjennomføring av prinsippet om lik behandling av menn og kvinner når det gjelder adgang til arbeid, yrkesutdanning og forfremmelse samt arbeidsvilkår artikkel 8a. Disse bestemmelsene krever at det skal opprettes uavhengige organer som blant annet skal bistå ofre for diskriminering slik at de kan få behandlet sine klager.

Siden likestillingsloven og diskrimineringsloven skal gjelde på stort sett alle samfunnsområder, vil de aller fleste diskrimineringssaker være godt ivaretatt innenfor håndhevingsapparatets virkeområde. Arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel er imidlertid begrenset til arbeidslivets område og diskrimineringsforbudene i boliglovene er begrenset til boligområdet. Håndhevingsapparatet vil derfor ha noe mer begrenset kompetanse her. I saker om diskriminering som faller utenfor de sakstypene hvor håndhevingsapparatet har vedtakskompetanse, mener departementet at Likestillings- og diskrimineringsombudets veiledningsplikt vil avhjelpe en stor del av behovet for fritt rettsråd. Det vises til kapittel 8.2.4.2, hvor det fremgår at ombudet skal ha en utvidet veiledningsplikt som strekker seg noe ut over ombudets eget saksområde. I en rekke saker vil også personer som mener seg utsatt for diskriminering kunne få rettshjelp fra andre instanser, som for eksempel arbeidstakerforeninger, fagforeninger og ulike rettshjelpstiltak (studentenes rettshjelpstiltak og andre særskilte rettshjelpskontorer). Departementet mener på denne bakgrunn at behovet for fritt rettsråd er tilstrekkelig ivaretatt, og vil ikke gå inn for å opprette egne rettshjelpskontorer eller gjøre lempninger mht. fritt rettsråd i rettshjelpsloven for disse sakene.

Når det gjelder spørsmålet om fri sakførsel, ser departementet at det i visse tilfeller kan være behov for å bringe saker etter likestillingsloven, diskrimineringsloven, arbeidsmiljølovens likebehandlingsskapittel og diskrimineringsforbudene i boliglovene inn for domstolsapparatet. Dette vil for eksempel gjelde saker hvor den krenkede vil angripe gyldigheten av et forvaltningsvedtak eller vil reise krav om erstatning eller oppreisning. Departementet slutter seg imidlertid til Justisdepartementets synspunkter vedrørende dette spørsmålet, og vil således ikke foreslå en oppgradering av ordningen med fri sakførsel etter rettshjelpsloven for diskrimineringssaker. Den personlige og velferdsmessige betydningen av disse sakene vil kunne variere mye, og sakene bør derfor vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle etter rettshjelpsloven § 17 annet ledd. Sett i en helhetlig sammenheng finner departementet ikke på det nåværende tidspunkt tilstrekkelige

grunner for at saker etter likestillingsloven, diskrimineringsloven, arbeidsmiljølovens likebehandlingsskapittel og diskrimineringsforbudene i boliglovene bør prioriteres fremfor andre støtteverdige områder. Departementet vil derfor ikke innføre noen særordning for disse sakene. Søknad om fri rettshjelp må fremmes etter de alminnelige reglene i rettshjelpsloven. Departementet vil imidlertid foreslå at ombudet kan yte den krenkede bistand til å søke fri sakførsel i de tilfelle vedkommende ønsker å reise oppreisnings- eller erstatningssak for domstolene. En tilsvarende ordning gjelder i dag for erstatningssaker etter likestillingsloven, jf. forskrift om organisasjon og virksomhet for Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling § 12.

For å avhjelpe rettshjelpsbehovet ytterligere, vil Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet utrede en ordning der Likestillings- og diskrimineringsombudet kan opptre som sterk hjelpeintervenient i diskrimineringssaker. Ombudet vil da kunne ha en aktiv rolle under rettssaken, og således komme den diskriminerte part til hjelp i dennes sakførsel. Tvistemålslovens regler om hjelpeintervensjon innebærer at en tredjemann med «rettslig interesse» i sakens utfall kan tre inn i en verserende sak for domstolene til støtte for en av partene. Etter tvistemålsloven finnes det to typer hjelpeintervensjon; sterk og svak. Ved sterk hjelpeintervensjon har hjelpeintervenienten i de fleste henseender de samme prosessuelle rettigheter som en part. Ombudet vil som sterk hjelpeintervenient kunne opptre som part i en retts sak der en av partene i diskrimineringssaken har gått til søksmål.

Når det gjelder dekning av saks kostnader i saker som behandles av håndhevingsapparatet, vil departementet videreføre bestemmelsen i gjeldende forskrift om organisasjon og virksomhet for Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling § 29. Dette innebærer at forvaltningsloven § 36 får tilsvarende anvendelse på uttalelser fra ombudet. En part kan dermed i visse tilfeller få erstattet utgiftene som vedkommende har pådratt seg for å få endret en uttalelse fra ombudet eller et vedtak fra nemnda.

12 Administrative og økonomiske konsekvenser

12.1 Generelt

Departementet foreslår i nærværende odelstingsproposisjon å samle håndhevingen av likestillingsloven, diskrimineringsloven, arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel og diskrimineringsforbudene i boliglovene, samt pådriverarbeidet for kjønnslikestilling, likebehandling mellom etniske grupper, likebehandling i arbeidslivet og på boligmarkedet (for så vidt angår homofil legning mv.) i et felles håndhevingsapparat. Apparatet består av Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

Det nye håndhevingsapparatet tar opp i seg det eksisterende likestillingsapparatet – Likestillings-senteret, Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling – og deler av oppgavene til Senter mot etnisk diskriminering (SMED).

Det legges også opp til at håndhevingen av fremtidige rettslige grunnlag mot diskriminering av andre grupper kan legges til håndhevingsapparatet. Her skal spesielt nevnes Syseutvalgets arbeid med et forslag til rettslig vern mot diskriminering av funksjonshemmede, som ventes ferdigstilt i april 2005.

Håndhevingsoppgavene knyttet til likestillingsloven og pådriverarbeidet for likestilling mellom kjønnene vil i all hovedsak være de samme under et felles håndhevingsapparat som under de eksisterende organer. Omorganiseringen antas heller ikke å endre antall klager over brudd på likestillingsloven.

Diskrimineringsloven trer i kraft samtidig som nærværende lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven). Håndhevingen av diskrimineringsloven vil således utgjøre en helt ny oppgave som ikke tidligere har krevd budsjettmidler. Pådriveroppgavene på området for likebehandling uavhengig av etnisitet, religion mv. har langt på vei vært utført av SMED.

De privatrettslige bestemmelsene i arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel håndheves i dag i all hovedsak av det ordinære rettsapparatet. Departementet antar at overføringen av håndhevingsansvaret fra domstolene til et lavterskeltilbud som Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda, kan gi en økning

i antallet saker som innklages etter likebehandlingskapittelet. Likebehandlingskapittelet vil, når diskrimineringsloven trer i kraft, dekke diskrimineringsgrunnlagene politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjoner, seksuell orientering, funksjonshemming og alder. Virkeområdet til likebehandlingskapittelet er begrenset til arbeidslivet, men erfaringene fra kjønnsdiskriminering og etnisk diskriminering viser at arbeidslivet er den vesentligste arena for diskriminerende atferd. Det samme viser erfaringene fra antidiskrimineringsprosjektet til Landsforeningen for lesbisk og homofil frigjøring (LLH), som Barn- og familiedepartementet finansierer med kr. 1,19 mill. i perioden august 2002 – desember 2004.

Diskrimineringsforbudene i boliglovene skal også omfattes av diskrimineringsombudsloven.

Kompetanse-/pådriveroppgavene og håndhevingen av de tre nevnte lovverk vil i hovedsak ha samme karakter uavhengig av om de utføres i felles eller separate håndhevingsapparater, men departementet anser at det vil være faglige og økonomisk-administrative gevinster ved å samle håndhevingen av de ulike diskrimineringsgrunnlag og det tilgrensende pådriverarbeidet i ett felles apparat. Departementet vil også vise til at saksbehandlingen for ombudet vil være mer utgiftseffektiv enn å behandle saker for domstolene. Ombudet vil også avlaste Arbeidstilsynet for de tilsynsoppgaver som relaterer seg til diskriminering.

Samtidig vil nytt lovverk bety nye oppgaver som ikke ivaretas av det eksisterende apparatet, og som ikke kan ivaretas innenfor de nåværende budsjettammer.

12.2 Kostnader ved eksisterende håndheving

I dag foretas håndhevingen av likestillingsloven og pådriverarbeidet på likestillingsområdet av det eksisterende likestillingsapparatet med et årlig budsjett på til sammen kr.12,372 mill. (2004). På området for etnisk diskriminering ivaretar SMED kompetanse- og pådriveroppgaver og yter bistand til rettshjelp til personer utsatt for diskriminering på

grunn av etnisitet, med et årlig budsjett på til sammen kr. 6,55 mill. (2004).

Likebehandlingskapittelet i arbeidsmiljøloven håndheves i dag av det ordinære rettsapparatet. Da bestemmelsene først trådte i kraft i mai 2004, har man relativt begrensede erfaringer med håndhevingen. Det estimeres at det i dag anvendes to årsverk på landsbasis til håndhevingen av de offentligrettslige bestemmelsene i kapittelet. Diskrimineringsforbudene i boliglovene trådte i kraft 1. januar 2004, og det foreligger således tilsvarende begrenset erfaring når det gjelder håndhevingen av disse.

12.3 Kostnader ved forslagene til håndhevingsapparat i NOU 2002: 12 og arbeidsgruppens rapport

Diskrimineringsloven legges fram for Stortinget samtidig med nærværende proposisjon. Forslaget er i tråd med Holgersenutvalget i NOU 2002:12 utformet med tanke på at loven skal håndheves av forvaltningsorganer med store likhetstrekk med det nåværende likestillingsapparatet. Holgersenutvalget estimerte et behov for totalt kr. 13,5 mill. (2002), hvorav SMEDs bevilgning på kr. 6 mill. (2002) ble foreslått videreført i et kompetansesenter tilsvarende Likestillingssenteret. Utgiftene til håndhevingen av lov mot etnisk diskriminering ble anslått til kr. 7,5 mill. under henvisning til at man må forvente noe større tilfang av enkeltsaker på området for etnisk diskriminering enn på området for kjønnslikestilling.

I arbeidsgruppens rapport »Felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet» anslås utgiftene til et felles tilsyn/ombud til kr. 26 mill. basert på utgiftene til eksisterende likestillingsapparatet og på forslaget i NOU 2002: 12. I tillegg kommer til en felles klagenemnd som anslås til kr.1,7 mill. Estimater er basert på at leder og nestleder delvis frikjøpes for å ivareta oppgavene i nemnda, mens tilsynet/ombudet ivaretar administrative sekretariatsoppgaver for nemnda.

12.4 Departementets vurderinger av kostnadene

12.4.1 Nytt håndhevingsapparat

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Likestillings- og diskrimineringsombudet vil utgjøre hoveddelen av det nye apparatet med førstehånds behandling av alle enkeltsaker som klages

inn og med pådriveroppgavene. Departementet anser at det nye ombudet har behov for tilføring av ressurser ut over det som ligger i det eksisterende likestillingsapparatet og SMED for å løse sine oppgaver.

Flere av ombudets oppgaver ivaretas som nevnt allerede av eksisterende organer i dag. Utgiftene til dekning av disse oppgavene vil således bare innebære en omdisponering av budsjettmidler i statsbudsjettet og ikke en økning i utgiftene. Dette gjelder for det første håndhevingen av likestillingsloven, dvs. behandling av enkeltsaker. Denne oppgaven utføres i dag av Likestillingsombudet. Da funksjoner og kompetanse i det felles apparatet i det vesentlige er formet etter modell av de funksjoner og den kompetanse som er tillagt det eksisterende Likestillingsombudet, antar departementet ikke at samlingen i et felles apparat vil få betydning for omfanget av enkeltsaker om kjønnsdiskriminering som blir innklaget, eller for de ressurser som må avsettes til å behandle den enkelte sak.

Departementet anser heller ikke at det vil bli nevneverdige endringer i omfanget av de pådriveroppgaver som i dag utføres av Likestillingssenteret og Likestillingsombudet i forhold til kjønnslikestilling. SMEDs pådriverarbeid på etnisitetsområdet videreføres, og det forutsettes at kapasiteten til å drive dette arbeidet økes noe i forbindelse med at det nye lovverket blir innarbeidet.

Departementet legger derfor opp til at personalressurser og budsjettmidlene som i dag anvendes til driften av Likestillingssenteret, Likestillingsombudet og SMED overføres i samme størrelsesorden til det nye Likestillings- og diskrimineringsombudet. Dette dreier seg om til sammen kr. 19 mill., jf. kapittel 12.2 ovenfor. I dette beløpet er også iberegnet ressurser til ombudets lovfestede utvidede veiledningsplikt, som er en ny oppgave. Slik veiledning antas å være tid- og ressurskrevende, og er blant annet en forutsetning for at SMEDs retts hjelpstilbud kan bortfalle. Departementet anslår at ombudet vil ha behov for tilsvarende ressurser til denne veiledningsplikten som SMED i dag bruker på sin retts hjelpsvirksomhet.

I tillegg til de eksisterende utgiftene, vil det være behov for økte ressurser til å ivareta de nye håndhevingsoppgavene som oppstår med ikrafttredelsen av ny diskrimineringslov, dvs. behandling av enkeltsaker etter loven. Det må forventes et større antall saker, i og med at det kommer et nytt og omfattende lovgrunnlag på dette området. Det er ikke noe som tilsier at omfanget av saker på dette området vil være mindre enn antall saker etter likestillingsloven. I tillegg kommer håndhevingen av boliglovenes diskrimineringsforbud. Dertil kom-

mer utgifter til etablering av en veiledningstjeneste for næringslivet og arbeidsgivere i privat og offentlig sektor vedrørende etnisk mangfold i arbeidslivet. Det vises til kapittel 7.6.2.

Videre kommer utgifter til håndhevingen av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel, som i dag i hovedsak håndheves av det ordinære rettsapparatet. Ved beregningen av disse merutgiftene må det tas hensyn til at likebehandlingskapittelets rekkevidde er begrenset til arbeidslivet. Samtidig regulerer arbeidsmiljøloven flere diskrimineringsgrunnlag, og erfaringer fra Likestillingsombudet og SMED viser at de fleste sakene gjelder diskriminering på arbeidsmarkedet.

Ressursene Arbeidstilsynets bruker på veiledning om arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel i dag er begrensede. Det antas imidlertid at behovet for ressurser vil øke ved en inkludering av arbeidsmiljølovens likebehandlingsbestemmelser under det nye ombudets kompetanseområde. Dette fordi det nye ombudets pådriverrolle vil gå lenger enn Arbeidstilsynets veilederrolle gjør i dag, og fordi ombudet i tillegg skal drive håndheving av likebehandlingskapittelet i arbeidsmiljøloven. Det nye organet vil fremstå som et lavterskeltilbud, og det er derfor grunn til å forvente at dette vil innebære økt pågang fra publikum i forhold til det som er tilfelle for Arbeidstilsynet i dag. En inkludering av arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel vil dessuten representere en utvidelse av ombudets kompetanseområde, herunder diskrimineringsgrunnlaget funksjonshemming, som vil kreve en viss spesialkompetanse.

Departementet legger opp til at håndhevingsapparatets tilbud skal være reelt landsdekkende og at det skal være et lavterskeltilbud. Det er spesielt viktig at ombudet driver oppsøkende virksomhet i forhold til innvandrerbefolkningen i hele Norge. Språkproblemer og andre barrierer, som for eksempel mangel på kunnskap om norsk samfunnsstruktur og byråkrati, medfører at ombudet må gjøre en ekstra innsats for å gjøre tilbudet tilgjengelig og enkelt å henvende seg til for denne gruppen på landsbasis. Ombudet skal utvikle et samarbeid med offentlige instanser, kompetansemiljøer og frivillige organisasjoner på lokalt og regionalt nivå for å bidra i utførelsen av ombudets pådriveroppgaver. Det vil være behov for midler til å initiere lokale tiltak og til å drive lokale prosjekter, for eksempel ved at ombudet driver ambulerende oppsøkende virksomhet på prosjektbasis. Videre anser departementet at det er nødvendig med et samarbeid med landsdekkende frivillige organisasjoner, særlig på innvandrerfeltet, for å bidra i saksinntak og kanalisering av henvendelser til Likestillings- og diskrimineringsombudet. Det vises til kapittel 6.6.3.2. Det vil

være behov for midler til dekning av interesseorganisasjoners utgifter i denne forbindelse.

Likestillings- og diskrimineringsnemnda

Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal behandle de uttalelser av ombudet som blir klaget inn for nemnda eller som nemnda selv ber seg forelagt.

Nemndas vesentligste ressursforbruk vil ligge i nemndssekretariatet som foreslås opprettet. Sekretariatet skal forberede møtene i nemnda, fremlegge saker i nemnda, utforme nemndas vedtak og administrere ordningen med tvangsmulkt. Sekretariatet skal videre sørge for den administrative betjeningen av nemnda. Departementet anslår, basert på eksisterende ressursforbruk hos Likestillingsombudet til administrativ betjening av Klagenemnda for likestilling, samt nye faglige oppgaver, at nemnda – med de lovverk som i første omgang skal håndheves – vil ha behov for tre hele stillinger i sekretariatet, inkludert sekretariatsleder. Dertil kommer utgifter til lokalisering. Departementet legger opp til at nemndssekretariatet samlokaliseres med ombudets kontor, noe som vil gi besparelser sammenlignet med en friere lokalisering. Departementet vil ha det administrative ansvaret for nemnda, herunder ansettelser. Dette antas ikke å gi administrative merkostnader av betydning.

I tillegg skal nemndas åtte medlemmer godtgjøres, og utgifter til reise og opphold for nemndsmedlemmer dekkes. Da det opprettes eget sekretariat for nemnda vil nemndsmedlemmene antakelig trenge mindre tid til forberedelse og etterarbeid med saker enn medlemmene av den eksisterende Klagenemnda for likestilling, men det må påregnes noe flere møter da flere lovverk skal håndheves.

Det må også påregnes noe ressursforbruk i form av dekning av utgifter til innkalte parter og vitner, samt utgifter til dekning av kostnader ved klage, jf. forvaltningsloven § 36.

Departementets vurdering

Departementet antar på bakgrunn av ovennevnte at de totale utgiftene til det nye felles håndhevingsapparatet på sikt vil utgjøre om lag kr. 40 mill. Merutgifter som følge av sammenslåingen til et felles håndhevingsapparat vil bli dekket innenfor de berørte departementers samlede budsjettammer.

12.4.2 Konsekvenser for privat sektor

For privat sektor vil nærværende lovforslag først få konsekvenser dersom lovpålagte plikter etter likestillingsloven, diskrimineringsloven, arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel og diskriminerings-

forbudene i boliglovene overtres. I slike tilfeller vil nemnda kunne vedta pålegg som kan få økonomiske konsekvenser, for eksempel pålegg om å rette opp lønnsforskjeller mellom to ansatte eller pålegg om å iverksette tiltak som tilrettelegger for en bestemt arbeidstaker med funksjonshemming. Vedtakene vil være begrenset til konkrete og individuelle tilfeller.

Dersom pålegg – enten disse har økonomiske konsekvenser eller ei – ikke følges opp, kan nemnda idømme den diskriminerende part tvangsmulkt. Ved påtale for brudd på pålegg eller opplysningsplikt kan straffen bli bøter. Tvangsmulkt og bøter vil representere inntekter til statskassen.

13 Merknader til lovforslaget

13.1 Merknader til forslaget til bestemmelser i lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven)

Til § 1 Formål og virkeområde

Paragrafen omhandler lovens formål og saklige virkeområde. Loven erstatter de tilsvarende bestemmelsene om organisasjon og virksomhet i lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene, slik at denne etter endringene fremstår som en rent materiell lov om likestilling mellom kjønnene. Loven er videre en oppfølging av forslaget om håndhevingsapparatet for lov mot etnisk diskriminering i NOU 2002: 12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering.

Første ledd omhandler lovens formål, som er å regulere organisering og virksomhet for Likestillings- og diskrimineringsombudet (ombudet) og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (nemnda). Med organisering menes tilknytningsform samt innhold i denne og forhold omkring oppnevning av ombudet og nemnda, så som hvem som oppnevner ombud og nemnd, funksjonstid for ombudet og nemnda og sammensetning av nemnda. Med virksomheten menes funksjoner og oppgaver, kompetanse, herunder kompetanse i forhold til andre forvaltningsmyndigheter, og saksbehandling.

Annet ledd omtaler de lover og bestemmelser ombudet og nemnda skal håndheve. Ombudet og nemnda skal føre tilsyn med og medvirke til gjennomføringen av de lover og bestemmelser som til enhver tid oppregnes i bestemmelsen. Ved lovens ikrafttredelse vil dette være lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven), lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven), likebehandlingskapitlet i arbeidsmiljøloven og diskrimineringsforbudene i eierseksjonsloven, husleieloven, bustadbyggjelagslova og burettslagslova. Når det gjelder boliglovene viser oppregningen i utkastets § 1 annet ledd nr. 4–7 kun til annet ledd i boliglovenes diskrimineringsforbud, som regulerer diskriminerings-

grunnlagene homofil legning, leveform eller orientering. Diskrimineringsforbudene i boliglovenes første ledd, som regulerer diskrimineringsgrunnlagene etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn, håndheves imidlertid i praksis også av ombudet og nemnda. Dette følger av at slik diskriminering også er forbudt etter diskrimineringsloven, jf. utkastet § 1 annet ledd nr. 2.

Ombudet har det generelle tilsynet med at de nevnte lover og bestemmelser følges. Hvordan dette tilsynet skal utøves fremkommer av lovens følgende bestemmelser. Ombudet skal aktivt medvirke til at lovens bestemmelser gjennomføres, dels gjennom informasjon om lovgivningen og annet pådriverarbeid, dels gjennom behandling av og uttalelser eller vedtak i enkeltsaker om brudd på de lover og bestemmelser som er nevnt i paragrafen. Nemnda medvirker til gjennomføringen av lover og bestemmelser nevnt i annet ledd ved at den behandler konkrete enkeltsaker som den blir forelagt. Konkrete enkeltsaker etter disse lovene kan for øvrig også bringes inn for domstolene til avgjørelse.

Tredje ledd omtaler ombudets ansvar for å føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs kvinnekonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon. Konvensjonene inkorporeres i norsk rett gjennom henholdsvis likestillingsloven og diskrimineringsloven. At ombudet får et ansvar for å følge med på om norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med kvinnekonvensjonen og rasediskrimineringskonvensjonen, vil blant annet kunne innebære at ombudet rapporterer eventuelle uoverensstemmelser mellom norsk rett/praksis og konvensjonene til departementet. Det er likevel departementene som har det overordnede ansvaret for at disse konvensjonene følges opp nasjonalt og internasjonalt, og som sitter med ansvaret for å rapportere til FN.

Ombudet og nemnda skal ha konvensjonene som et generelt grunnlag for sitt arbeid og, i likhet med domstolene, anvende konvensjonene som rettskilde i enkeltsaker.

Til § 2 Ombudets organisering

Paragrafen omhandler ombudets organisering. Paragrafen motsvarer bestemmelsen i likestillingsloven § 10 om Likestillingsombudet og § 9 om Diskrimineringsstilsynet i NOU 2002: 12.

Første ledd fastslår at det er Kongen som oppnevner ombudet. Kongen er oppnevneende organ fordi ombudet skal håndheve lover på flere departementers ansvarsområder. Ombudet oppnevnes på åremål for fire år. Det gis mulighet for gjenoppnevning av ombudet for inntil én periode på ytterligere fire år.

Annet ledd første punktum fastslår at ombudet skal anses som et forvaltningsorgan som er uavhengig av Kongen og departementet i faglige spørsmål. Likestillings- og diskrimineringsombudet er en fysisk person, men vil ha et sekretariat tilknyttet seg. Hele organet, dvs. både ombudet selv og sekretariatet, vil anses som en del av Likestillings- og diskrimineringsombudet som forvaltningsorgan. I *annet og tredje punktum* fastsettes begrensninger i Kongens og departementets adgang til å instruere ombudet og omgjøre ombudets vedtak. Ombudets uavhengighet er knyttet både til håndhevingen av loven i enkeltsaker og til utføringen av kompetanse- og pådriveroppgaver, så lenge disse utføres innenfor rammene av det mandat som vil bli gitt i forskrifter.

For øvrig vises til de generelle merknader i kapittel 6.3.3.

Til § 3 Ombudets oppgaver

Bestemmelsen angir ombudets oppgaver. Ombudet skal både ha en kompetanse-/pådriverrolle, jf. første ledd, og en lovhåndheverrolle, jf. annet til sjette ledd. I likestillingsloven er Likestillingssenterets kompetanse-/pådriverrolle i dag lovhjemlet i § 9 første ledd, og Likestillingsombudets lovhåndheverrolle er hjemlet i § 11. Tilsvarende bestemmelser er foreslått i lovutkastet i NOU 2002: 12 §§ 23 første ledd og 10 for henholdsvis Kompetansesenteret for etnisk likestilling og Diskrimineringsstilsynet.

Første ledd første punktum fastslår at ombudet skal arbeide for å fremme reell likestilling uavhengig av kjønn, etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn på alle samfunnsområder. Første punktum refererer til virkeområdet for likestillingsloven og diskrimineringsloven. *Annet punktum* fastslår at ombudet dessuten skal arbeide for å fremme likebehandling uavhengig av politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, seksuell orientering, funksjonshemming og alder på arbeidslivets område. Annet

punktum refererer seg til virkeområdet til arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel. *Tredje punktum* fastsetter at ombudet i tillegg skal arbeide for å fremme likebehandling uavhengig av homofil legning, leveform eller orientering i boligsektoren, og refererer seg til virkeområdet for bestemmelsene i boliglovene som er regnet opp i § 1 annet ledd nr. 4–7. Paragraf 3 første ledd angir det overordnede formålet for hele ombudets virksomhet, i tillegg til at den lovhjemler ombudets kompetanse-/pådriverrolle. Bestemmelsen må tolkes i tråd med formålsbestemmelsene i likestillingsloven § 1, diskrimineringsloven § 1 og arbeidsmiljøloven § 54 A nr. 1.

Kompetanse-/pådriverrollen kan systematiseres inn i følgende kategorier: Pådriverrollen, holdnings- og atferdspåvirknerollen, støtte- og veilederrollen og kompetanserollen. Blant disse kategoriene skal kompetanserollen gis høy prioritet, fordi kompetanserollen er grunnleggende for utøvelsen av de andre rollekategoriene. Dette innebærer at ombudets hovedfunksjon – ved siden av lovhåndheverrollen, jf. annet til sjette ledd nedenfor – er å være en kunnskapsbase og rådgiver i forhold til forvaltningen og samfunnet for øvrig gjennom den generelle opplysnings- og pådriverrollen. Pådriverrollen avgrenses mot en mer meningsproduserende rolle.

Ombudet skal også ha en forumsfunksjon, som blant annet innebærer å etablere arenaer og møteplasser for en åpen og opplyst debatt om utfordringer og veivalg i den statlige politikken på likestillings- og diskrimineringsområdet.

Rollen er nærmere beskrevet i kapittel 7.6.

Annet ledd angir ombudets tilsynsoppgave, og viser til de lover og bestemmelser som er nevnt i § 1 annet ledd. Ombudet skal påse at lovene som hører under dets tilsyn ikke overtres og medvirke til at de følges. Det vil være ombudet som fører det daglige tilsynet med lovene, i og med at nemnda er et kollegialt organ som bare kommer sammen ved behov.

Tredje ledd første punktum angir ombudets rett til å gi uttalelse om hvorvidt et forhold er i strid med de i § 1 annet ledd nevnte lover og bestemmelser. Det skal foretas en vurdering i henhold til de materielle kravene i de lover som håndheves. *Annet punktum* slår fast ombudets plikt til å søke frivillig ordning mellom partene. Med frivillig ordning menes ikke megling i vanlig forstand, men at partene i forbindelse med ombudets uttalelse frivillig innretter seg etter denne. I *tredje punktum* er ombudets adgang til å forelegge saken for nemnda angitt, jf. lovens § 6. Det er forutsatt at denne adgangen skal kunne benyttes dersom frivillig ordning ikke oppnås. Det vises ellers til de generelle merknadene i kapittel 8.2.4.2.

I fjerde ledd første punktum slås det fast at ombudet kan behandle saker både av eget tiltak og etter henvendelse fra andre. *Annet punktum* slår fast at enhver kan bringe saker inn for ombudet. Dette innebærer at både fysiske og juridiske personer, organisasjoner mv. kan ta opp en sak med ombudet. I de tilfellene saken bringes inn av andre enn den krenkede parten angir *tredje punktum* at ombudet skal innhente samtykke fra denne parten til å behandle saken. Forslaget svarer i hovedsak til § 2 første, annet og tredje ledd i forskriften om organisasjon og virksomhet for Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling (heretter betegnet forskriften), men de angitte rammene vil nå følge av loven. *Fjerde punktum* åpner for at ombudet kan gjøre unntak fra kravet om samtykke fra den påstått diskriminerte parten dersom særlige hensyn tilsier det. Særlige hensyn kan være at det foreligger allmenne likestillings- eller likebehandlingshensyn eller saken anses å være av prinsipiell betydning. Det vises til de generelle merknadene i kapittel 10.4.4 om Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Femte ledd omhandler ombudets adgang til avvisning og henleggelse av en sak. Betegnelsen avvisning brukes om det å unnlate å ta en sak til behandling fordi de formelle vilkårene for å behandle saken ikke er oppfylt. Med henleggelse menes en skjønsmessig adgang til å unnlate å ferdigbehandle saken hvor en realitetsbehandling har vist at det ikke er grunn til videre behandling av saken. *Første punktum* slår fast at ombudet plikter å avvise en sak dersom saken er avgjort av en domstol eller brakt inn for en domstol til avgjørelse. Det vil si at ombudet ikke bare skal avvise saken når det foreligger rettskraftig dom, men også hvor det for eksempel er inngitt stevning i saken. Når saksforholdet er brakt inn for domstolen, skal ombudet avstå fra å behandle samme sak. Dette fremgår i dag av forskriften § 3 første ledd annet punktum. Etter *annet punktum* skal ombudet også avvise en sak dersom vilkårene for å behandle saken ikke er oppfylt. Med dette forstås at ombudet legger saken til side uten at den er avgjort i realiteten, fordi de formelle vilkårene for at ombudet skal kunne behandle saken ikke er til stede. For eksempel vil det foreligge en avvisningsgrunn dersom nødvendig samtykke etter § 3 fjerde ledd ikke foreligger, eller dersom saken angår «indre forhold i trossamfunn», jf. likestillingsloven § 2 første ledd. Det er imidlertid ingen avvisningsgrunn etter annet punktum at saken gjelder et bagatellmessig forhold. Etter *tredje punktum* kan ombudet i særlige tilfeller henlegge en sak dersom ombudet ikke finner grunn til videre behandling. Ombudet kan med andre ord på skjønsmessig grunnlag unnlate videre behandling av en sak, der-

som en kort realitetsbehandling viser at det ikke er grunn til dette. At saken gjelder et bagatellmessig forhold kan være en henleggelsesgrunn. Dersom forholdet det er klaget over åpenbart ikke er i strid med de bestemmelser som er nevnt i § 1 annet ledd, vil også saken kunne henlegges. Ombudets avvisning eller henleggelse kan påklages til nemnda, jf. *fjerde punktum*. For en nærmere omtale av bestemmelsen vises det til de generelle merknadene i kapittel 10.4.4.

Sjette ledd omhandler ombudets utvidede veiledningsplikt. *Første punktum* fastslår at ombudet har en slik plikt. *Annet punktum* presiserer omfanget av plikten. Det kan dreie seg om alle relevante opplysende og forberedende forhold knyttet til saken. Aktuelle saksområder kan være veiledning om diskrimineringsprosjekt der det kan være hensiktsmessig å fremme saken på grunnlag av et annet regelverk enn de lovene som er nevnt i § 1 annet ledd. Det kan for eksempel være veiledning i saker om oppsigelse eller avskjed etter arbeidsmiljøloven. Det kan også dreie seg om veiledning i saker om klage på politiets opptreden. Det samme gjelder der det kan være aktuelt å klage over et diskriminerende forvaltningsvedtak. Den utvidede veiledningsplikten omfatter de diskrimineringsgrunnlag og lovområder som ombudet skal føre tilsyn med. Omfanget av den utvidede veiledningsplikten kan reguleres nærmere i forskrift. *Tredje punktum* presiserer at ombudet ikke kan representere parten utad. Dette innebærer for eksempel at ombudet ikke kan delta i møter med andre som partsrepresentant, eller utad opptre skriftlig på vegne av parten.

Den utvidede veiledningsplikten kommer i tillegg til ombudets alminnelige veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. Det vises til de generelle merknadene i kapittel 8.2.4.2 om veiledningsplikt.

Til § 4 Ombudets vedtak

Paragrafen omhandler ombudets myndighet til å treffe vedtak. Paragrafen tilsvarende og erstatter § 12 i likestillingsloven.

Første ledd angir betingelsene som må være til stede for at ombudet kan treffe vedtak. Etter *første punktum* må partene ikke ha innrettet seg etter ombudets uttalelse, og det må i tillegg antas å medføre ulempe eller skadevirkning å avvende nemndas vedtak. I disse tilfellene kan ombudet treffe tilsvarende vedtak som nemnda kan treffe etter § 7. Ombudets vedtak betegnes da som hastevedtak. Hvorvidt kriteriene for å treffe hastevedtak er til stede må vurderes konkret i det enkelte tilfellet.

Annet ledd første punktum fastsetter en plikt for ombudet til å gi skriftlig begrunnelse for sitt vedtak

samtidig med at det treffes. Dette svarer til likestillingsloven § 12 annet ledd første punktum, og bestemmelsen er en videreføring derfra. Ifølge *annet punktum* skal ombudet underrette nemnda om vedtaket. De alminnelige reglene om omgjøring kommer til anvendelse for nemnda.

Tredje ledd fastsetter at det er klageadgang på ombudets vedtak. Partene i saken kan påklage vedtaket til nemnda. Reglene i forvaltningsloven kapittel VI om klage kommer til anvendelse.

Til § 5 Nemndas organisering

Paragrafen omhandler Likestillings- og diskrimineringsnemndas organisering. Paragrafen motsvarer bestemmelsene i likestillingsloven § 10 om Klagenemnda for likestilling og § 9 om Klagenemnda for etnisk diskriminering i NOU 2002: 12.

Første ledd bestemmer at nemnda skal bestå av totalt åtte medlemmer og fire varamedlemmer, og at nemnda skal deles i to avdelinger. Leder og nestleder deltar i begge avdelinger, mens de øvrige seks ordinære medlemmer deler seg med tre medlemmer i hver avdeling. Hver avdeling kommer da til å bestå av totalt fem medlemmer ved behandling av saker. Varamedlemmene trer inn i nemnda på omgang når de ordinære medlemmer har forfall, og er således ikke personlige stedfortredere.

Annet ledd regulerer oppnevningen av medlemmene. Kongen oppnevner medlemmer og varamedlemmer, herunder leder og nestleder, til nemnda. Leder og nestleder må tilfredsstillende kravet til dommere, jf. domstolloven §§ 53–54. For øvrig skal nemnda sammensettes så den sikres høy kompetanse på nemndas virkeområde. Både medlemmer og varamedlemmer oppnevnes for fire år av gangen, med adgang til én gangs gjenoppnevning. Halvparten av medlemmene og varamedlemmene oppnevnes annethvert år, slik at ved første gangs oppnevning skal fire av medlemmene og to av varamedlemmene oppnevnes for fire år og de øvrige fire medlemmer pluss to varamedlemmer oppnevnes for to år.

Tredje ledd fastslår at nemnda på samme måte som ombudet skal være uavhengig av Kongen og departementet. Se merknadene til § 2 annet ledd, som vil gjelde tilsvarende.

Fjerde ledd bestemmer at det skal opprettes et eget sekretariat som skal forestå saksforberedelsen for Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Nærmere bestemmelser om sekretariatets organisasjon, oppgaver og saksbehandling fastsettes i forskrift, jf. lovutkastet § 16.

For øvrig vises til de generelle merknadene i kapittel 6.5.3.

Til § 6 Nemndas oppgaver

Paragrafen omhandler nemndas oppgaver. Bestemmelsen har i hovedsak et innhold som svarer til likestillingsloven § 11 annet og tredje ledd, men har fått en noe mer presis utforming.

Første ledd første punktum gjør det klart at nemnda skal behandle og avgjøre saker som er brakt inn for den etter §§ 3 og 4. *Annet punktum* angir at partene eller den som har reist saken uten å være part, kan bringe saken inn for nemnda, såfremt saken ikke bringes inn for nemnda av ombudet. I *tredje punktum* er det angitt at saker som er brakt inn for nemnda av en som selv ikke er part, skal behandles av nemnda dersom den krenkede parten samtykker til det.

Annet ledd omhandler nemndas rett til å få seg saker forelagt fra ombudet. Bestemmelsen er ment å gi nemnda myndighet til å få seg forelagt saker hvor ombudet enten har truffet vedtak i medhold av § 4, eller hvor ombudet ikke har funnet det ønskelig å legge ned et forbud og nemnda ønsker å undersøke om den vil benytte sin myndighet etter § 7 til å treffe vedtak. Det er ikke meningen å gi nemnda myndighet til å ta opp saker av eget tiltak eller kreve at ombudet tar opp visse saker, selv om nemnda selvfølgelig kan anmode ombudet om det. I slike saker kreves det samtykke fra den krenkede parten, dersom saken er brakt inn for nemnda av en som ikke selv er part i saken, jf. § 6 første ledd tredje punktum.

I *tredje ledd* gis nemnda samme adgang som ombudet til å avvise eller henlegge en sak, jf. § 3 femte ledd første til tredje punktum og de spesielle merknadene til denne bestemmelsen ovenfor. Det forutsettes at nemnda skal foreta en selvstendig vurdering. Bestemmelsen svarer i hovedsak til § 16 annet ledd i forskriften om organisasjon og virksomhet for Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling, men fremgår nå klart av loven.

Det vises til de generelle merknadene i kapittel 10.4.4 om Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

Til § 7 Nemndas vedtaksmyndighet. Pålegg om stansing, retting mv.

Paragrafen omhandler nemndas vedtaksmyndighet. Bestemmelsen svarer i hovedsak til likestillingsloven § 13 første ledd, og lovutkastet i NOU 2002: 12 § 14 om vedtaksmyndigheten til det foreslåtte Diskrimineringsstilsynet.

Første ledd angir at nemnda skal ta stilling til om det foreligger brudd på bestemmelser som er nevnt i lovens § 1. Nemndas myndighet er begrenset av at annet kan være angitt med hensyn til håndhevin-

gen i de enkelte lovene. Ved brudd på likestillingsloven er vurderingstemaene hvorvidt det foreligger brudd på lovens §§ 1a, 3, 4, 5, 6, 7, 8 og 8a. Når det gjelder diskrimineringsloven skal nemnda vurdere om det foreligger brudd på forbudene mot direkte og indirekte diskriminering, trakassering, instruks og arbeidsgivers innhenting av opplysninger og gjengjeldelse, jf. §§ 4, 5, 6, 7 og 9. Likestillingsloven § 8a første ledd om seksuell trakassering og § 17 og diskrimineringsloven §§ 14 og 15 skal derimot håndheves av domstolene og det alminnelige strafferettsapparatet. *Annet punktum* omhandler nemndas plikt til å gi uttalelse i de tilfellene der nemnda finner at det har forekommet lovbrudd, men nemndas kompetanse til å treffe vedtak er begrenset etter § 9, dvs. i forhold til andre forvaltningsorganer.

Annet ledd første punktum omhandler nemndas myndighet til å treffe vedtak om pålegg. Pålegget kan omfatte stansning, retting eller andre tiltak som er nødvendig for å sikre at den diskriminerende handlingen, trakasseringen, instruks eller gjengjeldelsen opphører og hindre gjentakelse. Nemnda kan for eksempel pålegge en arbeidsgiver å avlønne to arbeidstakere likt når ulik avlønning anses å være i strid med likestillingsloven. Tilsvarende pålegg kan tenkes aktuelt ved brudd på diskrimineringsforbudene i diskrimineringsloven eller arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel. Det kan også tenkes pålegg om å endre diskriminerende vilkår i et arbeidsreglement. Det må foretas en konkret vurdering av om pålegget utgjør en forholdsmessig reaksjon. I annet ledd *annet punktum* er det presisert at nemnda kan sette en frist for gjennomføring av pålegget. Enkelte pålegg vil etter sitt innhold gjelde med det samme. I disse tilfellene må dette fremgå klart av vedtaket. I andre tilfeller kan det være vanskelig å sette en helt eksakt tidsfrist. Fristfastsettelsen vil imidlertid ha betydning for en effektiv gjennomføring av vedtaket, blant annet må fristen være oversatt før tvangsmulkt kan benyttes. Fristens lengde må imidlertid vurderes i den enkelte sak.

Tredje ledd slår fast at nemnda plikter å begrunne sitt vedtak samtidig med at det treffes. Det vises til merknadene til § 4 annet ledd første punktum om dette.

Det vises for øvrig til de generelle merknadene om vedtak og pålegg i kapittel 8.3.2.6.

Til § 8 Tvangsmulkt

Paragrafen omhandler nemndas adgang til å treffe vedtak om tvangsmulkt og gir hovedregler om tvangsmulkten. Bestemmelsen er ny og svarer i hovedsak innholdsmessig til lovutkastet i NOU 2002:

12 § 15.

Første ledd angir nemndas myndighet til å treffe vedtak om tvangsmulkt og de nærmere rammene for å bruke denne myndigheten. Etter *første punktum* kreves det at fristen for å etterkomme pålegget er oversatt, jf. § 7 annet ledd siste punktum. *Annet punktum* angir fristens begynnelse og slutt. Nemnda må i vedtaket fastsette en ny frist for gjennomføringen av pålegget. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom ny frist for å etterkomme pålegget er oversatt, og skal normalt løpe fram til pålegget er oppfylt. *Tredje punktum* presiserer at nemnda kan sette ned eller frafalle mulkt dersom særlige grunner taler for det. Økonomiske forhold kan bare i sjeldne tilfeller begrunne nedsettelse eller frafallelse av tvangsmulkt. Det kan for eksempel i ettertid vise seg at gjennomføringen av et pålegg innen fastsatt frist møter større vansker enn det som med rimelighet kunne forutsies. Dette kan også være forhold som gir grunnlag for å nedsette eller frafalle ilagt mulkt. Avslag på anmodning om frafall eller nedsettelse av tvangsmulkt skal ikke anses som enkeltvedtak.

I *annet ledd første punktum* er det fastsatt at tvangsmulkten tilfaller staten. *Annet punktum* slår fast at vedtaket om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Dette innebærer at kravet er sikret en effektiv tvungen inndrivelse. Tvangsgrunnlaget omfatter også renter og andre utenrettslige inndrivingskostnader dersom annet ikke er angitt.

Tredje ledd slår fast at nemnda plikter å begrunne sitt vedtak samtidig med at det treffes. Det vises til merknadene til § 4 annet ledd første punktum om dette.

Fjerde ledd gir rammer for Kongens fastsettelse av forskrift, som er tvangsmulktens størrelse, varighet og andre bestemmelser om fastsettelse og gjennomføring av tvangsmulkt.

Det vises for øvrig til de generelle merknadene om tvangsmulkt i kapittel 8.3.2.6.

Til § 9 Nemndas kompetanse i forhold til andre forvaltningsmyndigheter

Paragrafen omhandler nemndas kompetanse i forhold til andre forvaltningsorganer. Paragrafen motsvarer likestillingsloven § 13 annet ledd og § 17 i NOU 2002: 12.

Første ledd første punktum presiserer at nemnda ikke kan oppheve eller endre vedtak truffet av andre forvaltningsorganer. Med vedtak menes slik avgjørelse som omfattes av forvaltningsloven § 2 første ledd, bokstav a. Avgjørelser som ikke er å anse som vedtak, kan derimot overprøves. Avgrensningen mot vedtak innebærer at ansettelse, oppsigel-

se, suspensjon, avskjed og forflytning i det offentlige ikke kan overprøves av nemnda, mens for eksempel beslutninger om avlønning – som ikke anses som vedtak i forvaltningslovens forstand – eller instruksjer om arbeidets utførelse vil kunne være gjenstand for nemndas prøving. Selv om nemnda ikke kan oppheve eller endre forvaltningsvedtak, er ikke nemnda forhindret fra å foreta undersøkelser og uttale seg om vedtak som måtte være i strid med de lover og bestemmelser nemnda er satt til å føre tilsyn med. Uttalelsene vil imidlertid ikke være rettslig bindende. I tråd med første punktum presiseres det i *annet punktum* at nemnda ikke kan gi pålegg om hvordan myndighet til å treffe forvaltningsvedtak må utøves for ikke å komme i strid med de lover og bestemmelser som er nevnt i § 1.

Annet ledd presiserer at nemnda ikke kan treffe vedtak som binder Kongen eller et departement. Denne bestemmelsen har selvstendig betydning i den grad Kongen eller et departement treffer andre avgjørelser enn de som omfattes av vedtaksbegrepet i forvaltningsloven § 2 første ledd, bokstav a.

For øvrig vises til de generelle merknadene i kapittel 8.2.4.3.

Til § 10 Nemndas forhold til Arbeidsretten

Paragrafen presiserer nemndas kompetanse i forhold til Arbeidsretten. Paragrafen tilsvarende likestillingsloven § 14 om forholdet mellom Klagenemnda for likestilling og Arbeidsretten, men har fått en modernisert ordlyd.

Første ledd regulerer situasjonen når en sak som er brakt inn for nemnda indirekte reiser spørsmål om en tariffavtales eksistens, gyldighet eller forståelse. I slike tilfeller kan hver av tariffavtalens parter i stedet bringe spørsmålet inn for Arbeidsretten for behandling med oppsettende virkning for nemndsbehandlingen, jf. tredje ledd.

Annet ledd første punktum slår fast at nemnda skal kunne avgi en begrunnet uttalelse om hvorvidt en tariffavtale eller bestemmelse i en tariffavtale som er brakt inn for nemnda, er i strid med lover og bestemmelser nevnt i § 1 annet ledd. Uttalelsen er ikke rettslig bindende for den som saken gjelder, og unnlattelse av å følge opp uttalelsen kan ikke resultere i tvangsmulkt, erstatning eller straffesanksjoner. Bestemmelsen må sees i sammenheng med fjerde ledd som viser til at Arbeidsretten har eksklusiv kompetanse til å avgjøre spørsmål om tariffavtalers gyldighet (herunder lovlighet), forståelse og beståen. Adgangen til å avgi uttalelse skal gjelde både i forbindelse med behandlingen av individuelle ansettelsessaker som indirekte berører spørsmålet om tariffavtaler og i de tilfeller nemnda blir bedt

om å uttale seg direkte om en tariffavtale er i overensstemmelse med bestemmelsene nevnt i § 1. *Annet punktum* bestemmer at partene også i slike tilfeller kan bringe spørsmålet om tariffavtalens gyldighet (lovlighet) i forhold til de i § 1 nevnte lover inn for Arbeidsretten. Også i slike tilfeller vil dette ha oppsettende virkning på nemndas behandling. Se nærmere under merknadene til tredje ledd.

Tredje ledd bestemmer at saker som bringes inn for Arbeidsretten etter første ledd og annet ledd annet punktum skal stilles i bero i nemnda til spørsmålet er ferdig behandlet i Arbeidsretten. Dette innebærer at nemnda skal innstille behandlingen av saken dersom noen av partene har gått til aktivt skritt for å få saken avgjort i Arbeidsretten. Med aktivt skritt menes at det er tatt ut stevning for Arbeidsretten. Klagenemndas behandling skal tas opp igjen når saken er ferdigbehandlet i Arbeidsretten. Dersom spørsmålet som berører tariffavtalen er avgjort i Arbeidsretten, skal nemnda legge Arbeidsrettens avgjørelse til grunn for sin behandling av saken. Dersom saken er avgjort uten at det er tatt stilling til om tariffavtalen er i strid med noen av de i § 1 nevnte lover og bestemmelser, behandler nemnda saken på vanlig måte.

Fjerde ledd presiserer at nemnda ikke kan treffe avgjørelser som etter arbeidstvistloven og tjenestetvistloven hører under Arbeidsretten. Bestemmelsen klargjør det som allerede følger av arbeidstvistloven § 7 nr. 2 og tjenestetvistloven § 24: Arbeidsretten har eksklusiv kompetanse til å fatte bindende avgjørelser om tariffavtalers gyldighet, forståelse og beståen. Dette innebærer at det bare er Arbeidsretten som kan avgjøre med bindende virkning om en tariffavtale eller bestemmelse i en tariffavtale skal settes til side som ugyldig fordi den er i strid med en av de i § 1 nevnte lover og bestemmelser eller om avtalen skal fortolkes på en bestemt måte for å samsvare med disse. Bestemmelsen er tatt inn i loven her av pedagogiske årsaker.

For øvrig vises til de generelle merknadene i kapittel 8.2.4.3.

Til § 11 Opplysningsplikt

Bestemmelsen gir regler om hvem som har opplysningsplikt overfor håndhevingsapparatet og om håndhevingsapparatets adgang til å foreta undersøkelser. Det er tale om en videreføring av gjeldende rett; bestemmelsen tilsvarende dagens § 15 i likestillingsloven og erstatter denne. En liknende bestemmelse foreslås i NOU 2002: 12 § 13.

Første ledd første punktum slår fast at offentlige myndigheter har en alminnelig opplysningsplikt overfor ombudet og nemnda, og at denne opplys-

ningsplikten går foran eventuell taushetsplikt. Det er en forutsetning for en vid opplysningsplikt at de aktuelle opplysningene er nødvendige for gjennomføringen av lover og bestemmelser nevnt i § 1 annet ledd. Av første ledd *annet punktum* fremgår det at opplysninger som nevnt i første punktum også kan kreves av andre som har vitneplikt etter tvistemålsloven. Det vil si at overfor private går opplysningsplikten i bestemmelsen her like langt som vitneplikten i sivile saker etter tvistemålsloven, jf. tvistemålsloven kapittel 15. Dette innebærer blant annet at nære slektninger kan nekte å gi forklaring om det som er meddelt dem om parten, og at det i en del tilfeller kreves samtykke fra personer som har krav på hemmelighet for at vitnet skal kunne svare på bestemte spørsmål. I forhold til slike vitner fastsettes det ikke noe eget unntak fra taushetsplikt. Det forutsettes imidlertid at opplysningsplikten følger direkte av loven og at domstolskjennelse ikke er nødvendig for at opplysningsplikten skal utløses. Tvistemålsloven § 211 er gitt tilsvarende anvendelse, slik at det skal gjøres oppmerksom på at vedkommende ikke har opplysningsplikt hvis dette er tilfellet, jf. første ledd *tredje punktum*. Etter første ledd *fjerde punktum* skal tingretten treffe visse avgjørelser vedrørende fritak fra og pålegg om vitne-/opplysningsplikt. Det siktes her til tingretten i den rettskrets hvor vedkommende med opplysningsplikt har sin bopel.

Annet ledd første punktum gir ombudet og nemnda en vid adgang til å foreta undersøkelser. Det er ikke angitt noe nærmere om hva slags undersøkelser som kan være aktuelle. Det organet som har saken til behandling må vurdere konkret hvilke og hvor omfattende undersøkelser som er nødvendige. Undersøkelsene skal kunne foretas på generelt grunnlag. Annet ledd *annet punktum* åpner for at det kan kreves hjelp av politiet dersom det anses nødvendig. Adgangen til å kreve politiets hjelp er ment å gi en ekstra sikkerhet for at håndhevsapparatet skal være i stand til å utføre sine oppgaver forsvarlig selv om noen prøver å hindre dem i deres arbeid. Det antas ikke å ville bli behov for å kreve politiets hjelp særlig ofte.

Tredje ledd bestemmer at ombudet og nemnda kan kreve at opplysninger skal gis til, eller undersøkelse kunne foretas av, andre offentlige organer som er pålagt å medvirke ved gjennomføringen av likestillingsloven og diskrimineringsloven. Bestemmelsen er motivert av at det kan være behov for å motta opplysninger mv. gjennom andre organer, for eksempel gjennom Arbeidstilsynets distriktskontorer.

Fjerde ledd slår fast at ombudet og nemnda kan kreve bevisopptak ved domstolene. Dette vil særlig kunne gjelde rettslig avhør av parter og vitner. Adgangen til dette følger allerede av domstolloven § 43 annet ledd, men tas med her av informasjons-hensyn.

Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 10.3.5.

Til § 12 Overprøving av nemndas vedtak

Bestemmelsen regulerer domstolenes kompetanse i saker som har vært behandlet av håndhevsapparatet. Bestemmelsen svarer i hovedsak til forslaget til § 18 i NOU 2002: 12, og den vil erstatte gjeldende likestillingslov § 13 fjerde ledd.

Første ledd første punktum slår fast at vedtak fattet av nemnda kan bringes inn for domstolene til full prøving av saken. Det vil si at domstolene i tillegg til å foreta en legalitetskontroll, også kan prøve nemndas skjønnsutøvelse. Domstolene prøver med andre ord ikke bare om vedtaket strider mot lov, forskrift eller uskreven rett, men også om det er hensiktsmessig og rimelig.

Første ledd annet punktum fastsetter at klageadgangen må være utnyttet før sak om gyldigheten av håndhevsapparatets vedtak kan reises for domstolene. Bestemmelsen vil bare være aktuell i de tilfellene hvor ombudet treffer hastevedtak etter § 4 første ledd. I det store flertallet av saker vil det ikke være mulig å påklage vedtaket, jf. utgangspunktet om at kun nemnda har vedtakskompetanse. Ombudets uttalelser etter § 3 er ikke vedtak, og deres gyldighet kan følgelig ikke prøves av domstolene. Dersom ombudet har truffet hastevedtak, må imidlertid klageadgangen være utnyttet, og klagen må være avgjort av nemnda, før vedtaket kan bringes inn for domstolene. Første ledd *siste punktum* henviser til tvistemålsloven § 437 første ledd siste punktum. Etter denne bestemmelsen skal søksmål i alle tilfelle kunne reises når det er gått seks måneder fra det tidspunkt erklæringen om klage første gang ble framsatt, og det ikke skyldes forsømmelse fra klagerens side at klageinstansens avgjørelse ikke foreligger.

Annet ledd angir en tre måneders frist for søksmål til overprøving av nemndas vedtak. Fristregelen er begrunnet i partenes behov for forutberegnelighet og informasjon. Samtidig vil partene ha tilstrekkelig tid til å vurdere vedtaket og forberede et eventuelt søksmål. Fristen løper fra underretning om vedtaket er mottatt.

Tredje ledd slår fast at ved søksmål om gyldigheten av nemndas vedtak er staten ved nemnda rett saksøkt. Partsstilling er med andre ord tillagt sta-

ten, men nemnda utøver partsrepresentasjon. Regelen er ny og er tatt med av informasjonshensyn.

Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 8.6.

Til § 13 Straff for overtredelse av pålegg og brudd på opplysningsplikten

Paragrafen hjemler straff for overtredelse av nemndas pålegg etter § 7 og ombudets pålegg i hastesaker etter § 4 samt brudd på opplysningsplikten i § 11. Bestemmelsen svarer til likestillingsloven § 18. Straff for overtredelse av pålegg er også foreslått i NOU 2002: 12 § 20, men der foreslås det imidlertid ikke straff for brudd på opplysningsplikten.

Første ledd første punktum konstaterer at den som forsettlig eller uaktsomt unnlater å etterkomme pålegg gitt med hjemmel i §§ 4 og 7 straffes med bøter. Likeledes straffes medvirkning til slik unnlattelse. Bestemmelsen er tenkt som et ekstra insentiv til å følge nemndas vedtak der tvangsmulkt ikke har vist seg effektivt eller der tvangsmulkt ikke er ilagt. Straffen er bøter, som kan omgjøres til fengselstraff etter de alminnelige regler om dette i straffeloven § 28. *Annet punktum* er en straffebestemmelse som kan anvendes overfor den som ikke oppfyller opplysningsplikten til ombudet og nemnda etter § 11. Straffen er bøter.

Annet ledd gir straffrihet for en person i underordnet stilling dersom overtredelsen av et pålegg gitt av nemnda i det vesentlige skyldes underordningsforholdet til den som handlingen eller unnlatelsen er utført for. Straffrihet krever ikke nødretts-tilstand, men den underordnede må ha opplevd sterkt press, for eksempel hatt rimelig grunn til å tro at nektelse av å utføre handlingen eller unnlatelsen ville kunne få alvorlige konsekvenser, for eksempel i form av en oppsigelse. Som hovedregel bør straffritaksbestemmelsen bare komme til anvendelse der den underordnede har fått direkte ordre om ikke å følge opp pålegg fra nemnda.

For øvrig vises til de generelle merknadene i kapittel 8.4.6.

Til § 14 Påtale

Paragrafen omhandler påtale for overtredelse av § 13. Paragrafen svarer til likestillingsloven § 19 og § 22 i NOU 2002: 12.

Første ledd konstaterer at unnlatelse av å etterkomme nemndas pålegg som utgangspunkt bare påtales av det offentlige på nemndas begjæring, da det antas at nemnda best vurderer hvordan loven bør håndheves i det enkelte tilfelle. Dersom det er påkrevd av allmenne hensyn, kan påtale skje uten nemndas begjæring.

Annet ledd gir påtalemyndigheten uttrykkelig hjemmel for å kreve at det avses dom for tiltak for å hindre at diskriminering, trakassering, instruks eller gjengjeldelse opphører og hindre gjentakelse i forbindelse med straffesak om overtredelse av nemndas pålegg.

For øvrig vises til de generelle merknader i kapittel 8.4.6.

Til § 15 Forholdet til forvaltningsloven

Paragrafen slår fast at forvaltningslovens regler gjelder for Likestillings- og diskrimineringsombudets og Likestillings- og diskrimineringsnemndas virksomhet når ikke annet er bestemt. Da både ombudet og nemnda er forvaltningsorganer og disse i utgangspunktet følger forvaltningslovens regler, jf. forvaltningsloven § 1, innebærer bestemmelsen først og fremst en presisering og synliggjøring av at forvaltningsloven gjelder, herunder klageregulene i forvaltningsloven kapittel VI. Bestemmelsen tjener imidlertid også til å gjøre oppmerksom på at det er visse avvik fra forvaltningslovens regler, hva enten disse avvikene fremkommer i loven her – se for eksempel §§ 4 og 7 siste ledd og 11 – eller i forskriften til loven.

For øvrig vises til de generelle merknader i kapittel 10.2.

Til § 16 Forskrift

Bestemmelsen gir Kongen myndighet til å gi forskrifter med nærmere bestemmelser om ombudets og nemndas organisering, oppgaver og saksbehandling. Bestemmelsen svarer til den forskriftshjemmelen Holgersenutvalget foreslår i § 9 fjerde ledd i NOU 2002: 12. Dagens forskriftshjemler i likestillingsloven §§ 9 fjerde ledd og 10 tredje ledd erstattes med denne bestemmelsen.

Forskriftshjemmelen er ment å dekke alle sider ved organiseringen av ombudet og nemnda, deres oppgaver og saksbehandling. Også nemndas sekretariat, jf. § 5 fjerde ledd, er særskilt nevnt. Som en del av dette vil det blant annet kunne gis nærmere regler om organenes vedtaksmyndighet og adgang til å unnlate å ta en sak til behandling eller å foreta ytterligere undersøkelse. Det vil også kunne fastsettes i forskrift at berørte organisasjoner eller berørte grupper skal ha rett til å fremme forslag til medlemmer av nemnda. Nærmere regler om ombudets kompetanse-/pådriverrolle og den utvidede veiledningsplikten vil også kunne utdypes i forskrift. Da det vil være et særlig behov for utfyllende regler av mer prosessuell karakter, antar departementet at det vil være aktuelt å videreføre flere av

saksbehandlingsbestemmelsene i dagens forskrift til likestillingsloven, jf. forskrift 15. mars 1979 nr. 2 om organisasjon og virksomhet for Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling.

Til § 17 Ikrafttredelse

Loven om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven) trer i kraft fra det tidspunktet Kongen bestemmer.

Til § 18 Overgangsregler

Første ledd første punktum bestemmer at saker som allerede er brakt inn for eller er under behandling hos Likestillingsombudet når diskrimineringsombudsloven trer i kraft, skal overføres til Likestillings- og diskrimineringsombudet for behandling. Likeledes skal Likestillingsombudets uttalelser, som allerede er brakt inn for Klagenemnda for likestilling ved lovens ikrafttredelse, overføres til Likestillings- og diskrimineringsnemnda for behandling. *Annet punktum* bestemmer at brudd på bestemmelsene som nevnt i § 1 annet ledd og som har oppstått før lovens ikrafttreden, skal behandles av Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Det vil dreie seg om forutgående brudd på likestillingsloven, likebehandlingskapittelet i arbeidsmiljøloven og diskrimineringsforbudene i eierseksjonsloven, husleieloven, bustadbyggjelagslova og burettslagslova. Diskrimineringsloven trer etter planen først i kraft samtidig som loven her. Paragraf 18 annet ledd medfører imidlertid at etnisk/religiøs diskriminering på boligmarkedet og i arbeidslivet som har skjedd før ikrafttredelsen av diskrimineringsloven, kan behandles av Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda, fordi slik diskriminering tidligere var ulovlig etter likebehandlingskapittelet i arbeidsmiljøloven og diskrimineringsforbudene i eierseksjonsloven, husleieloven, bustadbyggjelagslova og burettslagslova.

Annet ledd første punktum presiserer at Likestillings- og diskrimineringsombudets og Likestillings- og diskrimineringsnemndas behandling av saker etter første ledd i paragrafen her, skal skje etter reglene i diskrimineringsombudsloven. *Annet punktum* omhandler ombudets og nemndas vedtaksmyndighet i saker om forhold som har oppstått før diskrimineringsombudslovens ikrafttredelse. Det presiseres at ombudet og nemnda bare kan treffe vedtak om pålegg, stansning mv. etter §§ 4 og 7 og tvangsmulkt etter § 8 dersom det var adgang

til dette også før diskrimineringsombudsloven trådte i kraft. Bakgrunnen for dette er at Grunnloven § 97 er til hinder for at det knyttes nye sanksjoner til eldre handlinger. En handling begått før ikrafttredelsen kan imidlertid ha brakt i stand en tilstand som det vil være ulovlig å opprettholde etter ikrafttredelsen. Diskrimineringsombudsloven §§ 4, 7 og 8 kan da anvendes mot opprettholdelsen av tilstanden. Ombudet og nemnda kan i alle tilfeller – i uttalelse eller vedtak – konstatere at det er skjedd brudd på bestemmelsene nevnt i § 1 annet ledd. En slik konstatering av lovbrudd innebærer ikke illeggelse av noen sanksjon. Grunnloven § 97 er ikke til hinder for at nye saksbehandlingsregler gjøres gjeldende for eldre forhold.

Paragrafen her utelukker ikke at saker om brudd på lovene og bestemmelsene nevnt i § 1 annet ledd kan klages inn for domstolene i stedet.

13.2 Merknader til forslaget til endringer i likestillingsloven

Enkelte av likestillingslovens materielle bestemmelser inneholder regler som presiserer eller innskrenker håndhevingsapparatets virkeområde eller vedtaksmyndighet. Da disse bestemmelsene henviser til paragrafer i likestillingsloven som foreslås opphevet i forbindelse med ikrafttredelsen av diskrimineringsombudsloven, må bestemmelsene endres. Disse endringene innebærer ingen realitetsendringer.

Til § 1a (Plikt til å arbeide for likestilling)

Femte ledd bestemmer at paragrafens tredje og fjerde ledd om virksomhetenes redegjørelsesplikt – i motsetning til aktivitetsplikten i første og annet ledd – skal være underlagt ombudets og nemndas vedtaksmyndighet. Femte ledds henvisninger til de relevante bestemmelsene i likestillingsloven endres til en henvisning til de relevante bestemmelsene i lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven), dvs. §§ 4 og 7.

Til § 2 (Lovens virkeområde)

Annet ledd inneholder en henvisning til bestemmelsen om de organene som skal håndheve loven. Bestemmelsen endres slik at den henviser til ny § 9 om håndhevingsorganene.

Til § 8a (Seksuell trakassering)

Fjerde ledd bestemmer at paragrafens første ledd om trakassering på grunn av kjønn og bestemmelsens tredje ledd (vernebestemmelsen) skal være underlagt ombudets og nemndas vedtaksmyndighet. Nåværende fjerde ledds henvisninger til de relevante bestemmelsene i likestillingsloven endres til en henvisning til diskrimineringsombudsloven.

Forbudet mot trakassering på grunn av kjønn gjelder ikke etter den eksisterende likestillingsloven, men et slikt forbud er foreslått tatt inn i loven i Ot.prp. nr. 35 (2004–2005) Om lov om endringer i likestillingsloven mv. som ledd i tilpasning til rådsdirektiv 2002/73/EF. Endringen vil, dersom den blir vedtatt, tre i kraft senest samtidig med diskrimineringsombudsloven.

Til § 9 (Håndheving av loven)

Paragrafen omhandler håndhevingen av likestillingsloven. Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal føre tilsyn med loven og medvirke til at den gjennomføres. Det gjøres unntak for § 17, erstatningsbestemmelsen, da erstatning og oppreisning kun skal kunne ilegges av domstolene. Likeledes henvises det til begrensningene i nemndas håndhevingskompetanse hva gjelder § 1a (aktivitetsplikten) og § 8a (seksuell trakassering).

13.3 Merknader til forslaget til endringer i eierseksjonsloven, husleieloven, bustadbyggjelagslova, burettslagslova

Til nr. 2 (endringer i eierseksjonsloven)

Samtidig med proposisjonen her fremmes det en proposisjon om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven), jf. Ot.prp. nr. 33 (2004 – 2005). I nevnte proposisjon foreslås det enkelte endringer i eierseksjonsloven § 3a. For fullstendighetens skyld foreslås de samme endringene (*første* til *fjerde ledd*) i proposisjonen her også. For en nærmere begrunnelse for

disse endringene vises det til Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) kapittel 16.3.5.

I *nytt femte ledd* fastsettes det at Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal føre tilsyn med og medvirke til gjennomføringen av annet ledd, dvs. forbudet mot diskriminering på grunn av homofil legning, leveform eller orientering. Ombudets og nemndas kompetanse følger for øvrig også av diskrimineringsombudsloven § 1 annet ledd nr. 4. Det følger av diskrimineringsloven § 13 og diskrimineringsombudsloven § 1 annet ledd nr. 2 at ombudet og nemnda har tilsvarende kompetanse mht. diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn.

Til nr. 3 (endringer i husleieloven)

Når det gjelder endringene i husleieloven § 1–8 vises det til merknadene til endringene i eierseksjonsloven § 3a ovenfor gjelde tilsvarende.

Til nr. 4 (endringer i bustadbyggjelagslova)

Når det gjelder endringene i bustadbyggjelagslova § 1–4 vises det til merknadene til endringene i eierseksjonsloven § 3a ovenfor, som vil gjelde tilsvarende.

Til nr. 5 (endringer i burettslagslova)

Når det gjelder endringene i burettslagslova § 1–5 vises det til merknadene til endringene i eierseksjonsloven § 3a ovenfor, som vil gjelde tilsvarende.

Barne- og familiedepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven)

§ 1 *Formål og virkeområde*

Loven her gir regler om organiseringen av og virksomheten til Likestillings- og diskrimineringsombudet (ombudet) og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (nemnda).

Ombudet og nemnda skal føre tilsyn med og medvirke til gjennomføringen av følgende regelverk:

1. Lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene, hvis ikke annet fremgår av denne loven
2. Lov ... om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv., hvis ikke annet fremgår av denne loven
3. Lov 4. februar 1977 om arbeidervern og arbeidsmiljø kapittel X A og X B.
4. Lov 23. mai 1997 nr. 31 om eierseksjoner § 3a annet ledd
5. Lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler § 1–8 annet ledd
6. Lov 6. juni 2003 nr. 38 om bustadbyggjelag § 1–4 annet ledd
7. Lov 6. juni 2003 nr. 39 om burettslag § 1–5 annet ledd

Ombudet skal føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelser Norge har etter følgende konvensjoner:

1. De forente nasjoners internasjonale konvensjon 18. desember 1979 om å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner.
2. De forente nasjoners internasjonale konvensjon 21. desember 1965 om avskaffelse av alle former for rasediskriminering.

§ 2 *Ombudets organisering*

Likestillings- og diskrimineringsombudet oppnevnes av Kongen for en periode av fire år med mulighet for én gangs gjenoppnevning.

Ombudet er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Kongen og departementet. Kongen eller departementet kan ikke instruere ombudet om behandlingen av enkeltsaker eller om ombudets faglige virksomhet for øvrig. Kongen eller departementet kan heller ikke omgjøre ombudets vedtak etter § 4.

§ 3 *Ombudets oppgaver*

Ombudet skal arbeide for å fremme reell likestilling uavhengig av kjønn, etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstammning, hudfarge, språk, religion og livssyn på alle samfunnsområder. På arbeidslivets område skal ombudet også arbeide for å fremme likebehandling uavhengig av politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, seksuell orientering, funksjonshemming og alder. Ombudet skal i tillegg arbeide for å fremme likebehandling uavhengig av homofil legning, leveform eller orientering i boligsektoren.

Ombudet skal føre tilsyn med og medvirke til at bestemmelsene nevnt i § 1 annet ledd overholdes.

Ombudet kan gi uttalelse om hvorvidt et forhold er i strid med bestemmelser nevnt i § 1 annet ledd. Ombudet skal søke å oppnå at partene frivillig retter seg etter uttalelsen. Dersom frivillig ordning ikke oppnås, kan ombudet forelegge saken for nemnda til behandling etter § 6.

Ombudet tar opp saker av eget tiltak eller etter henvendelse fra andre. Enhver kan bringe en sak inn for ombudet. Saker brakt inn for ombudet av en som ikke selv er part i saken, skal bare behandles av ombudet dersom den krenkede parten gir sitt samtykke til dette. Dersom særlige hensyn tilsier det, kan ombudet likevel behandle en slik sak, selv om det ikke er gitt samtykke.

Ombudet skal avvise en sak dersom saken er avgjort av en domstol eller brakt inn for en domstol til avgjørelse. Ombudet skal også avvise en sak dersom vilkårene for å behandle saken ikke er oppfylt. Ombudet kan i særlige tilfeller henlegge en sak dersom ombudet ikke finner grunn til videre behandling. Ombudets avvisning eller henleggelse kan påklages til nemnda.

Ombudet skal veilede den som bringer en sak inn for ombudet. Veiledningsplikten omfatter alle relevante forhold knyttet til saken og gjelder uavhengig av om ombudet har myndighet til å uttale seg etter loven her. Ombudet skal ikke representere parten utad.

§ 4 *Ombudets vedtak*

Dersom partene ikke frivillig innretter seg etter ombudets uttalelse, jf. § 3 tredje ledd, og det antas å

medføre ulempe eller skadevirkning å avvende nemndas vedtak, kan ombudet treffe vedtak som nevnt i § 7.

Ombudet skal grunngi vedtaket samtidig med at det treffes. Nemnda skal underrettes om vedtaket.

Ombudets vedtak kan påklages til nemnda.

§ 5 *Nemndas organisering*

Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal bestå av en leder, en nestleder og seks øvrige medlemmer. Det skal i tillegg være fire varamedlemmer. Nemnda inndeles i to avdelinger. Lederen og nestlederen deltar i begge avdelingene.

Medlemmene og varamedlemmene oppnevnes av Kongen for fire år. Det er mulighet for én gangs gjenoppnevning. Leder og nestleder skal oppfylle kravene som er foreskrevet for dommere. Ved første gangs oppnevning oppnevnes halvparten av medlemmene og varamedlemmene for to år.

Nemnda er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Kongen og departementet. Kongen eller departementet kan ikke gi instruks om eller omgjøre nemndas utøving av myndighet i enkeltsaker.

Saksforberedelsen forestås av et eget sekretariat.

§ 6 *Nemndas oppgaver*

Nemnda behandler de saker som bringes inn for den etter §§ 3 og 4. Beslutter ombudet å ikke bringe en sak inn for nemnda etter § 3 tredje ledd, kan saken bringes inn av en part i saken eller av en som har brakt saken inn for ombudet uten å være part. Saker brakt inn for nemnda etter annet punktum skal bare behandles av nemnda dersom den krenkede parten gir sitt samtykke til dette.

Nemnda kan kreve at ombudet bringer nærmere bestemte saker som er behandlet av ombudet inn for nemnda.

Nemnda skal avvise en sak dersom saken er avgjort av en domstol eller brakt inn for en domstol til avgjørelse. Nemnda skal også avvise en sak dersom vilkårene for å behandle saken ikke er oppfylt. Nemnda kan i særlige tilfeller henlegge en sak dersom den ikke finner grunn til videre behandling.

§ 7 *Nemndas vedtaksmyndighet. Pålegg om stansing, retting mv.*

Nemnda kan treffe vedtak om at det foreligger brudd på bestemmelser nevnt i § 1 annet ledd, med mindre annet er bestemt. Dersom nemnda ikke kan treffe vedtak etter § 9, skal nemnda gi uttalelse om hvorvidt det forhold som er brakt inn for nemnda er i strid med bestemmelsene nevnt i § 1 annet ledd.

Nemnda kan med de unntak som følger av §§ 9 og 10 pålegge stansing, retting og andre tiltak som er nødvendige for å sikre at diskriminering, trakassering, instruks eller gjengjeldelse opphører og for å hindre gjentakelse. Nemnda kan sette en frist for oppfyllelse av pålegget.

Nemndas vedtak skal grunngis samtidig med at det treffes.

§ 8 *Tvangsmulkt*

Nemnda kan treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre gjennomføring av pålegg etter § 7, dersom fristen for å etterkomme pålegget er oversittet. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom ny frist for å etterkomme pålegget oversittes, og skal normalt løpe fram til pålegget er oppfylt. Nemnda kan sette ned eller frafalle ilagt mulkt når særlige grunner taler for det.

Tvangsmulkten tilfaller staten. Vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Nemndas vedtak om tvangsmulkt skal grunngis samtidig med at det treffes.

Kongen kan i forskrift gi regler om tvangsmulkens størrelse, varighet og andre bestemmelser om fastsettelse og gjennomføring.

§ 9 *Nemndas kompetanse i forhold til andre forvaltningsmyndigheter*

Nemnda kan ikke oppheve eller endre vedtak truffet av andre forvaltningsorganer. Nemnda kan heller ikke gi pålegg om hvordan myndighet til å treffe vedtak må utøves for ikke å komme i strid med bestemmelsene nevnt i § 1 annet ledd.

Nemndas vedtak er ikke bindende for Kongen eller departementene.

§ 10 *Nemndas forhold til Arbeidsretten*

Dersom en sak etter bestemmelsene nevnt i § 1 annet ledd som indirekte reiser spørsmål om en tariffavtales eksistens, gyldighet eller forståelse er brakt inn for nemnda, kan hver av partene i tariffavtalen få dette spørsmålet avgjort av Arbeidsretten.

Nemnda kan gi en begrunnet uttalelse om hvorvidt en tariffavtale eller bestemmelse i tariffavtale som er brakt inn for nemnda, er i strid med bestemmelsene nevnt i § 1 annet ledd. Partene i tariffavtalen kan i slike tilfeller bringe spørsmålet om avtalens forhold til en bestemmelse nevnt i § 1 annet ledd inn for Arbeidsretten.

Sak for nemnda som bringes inn for Arbeidsretten etter første ledd eller annet ledd annet punktum stilles i bero til spørsmålet er ferdig behandlet av Arbeidsretten.

Nemnda kan ikke i noe tilfelle treffe avgjørelser som etter lov 5. mai 1927 om arbeidstvister og lov

18. juni 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister hører under Arbeidsretten.

§ 11 *Opplysningsplikt*

Offentlige myndigheter plikter uten hinder av taushetsplikt å gi ombudet og nemnda de opplysninger som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelsene nevnt i § 1 annet ledd. Slike opplysninger kan også kreves av andre som har vitneplikt etter tvistemålsloven. Tvistemålsloven § 211 gjelder tilsvarende. Avgjørelse som nevnt i tvistemålsloven §§ 207 tredje ledd, 208 annet ledd, 209 annet ledd og 209 a tredje ledd treffes av tingretten.

Ombudet og nemnda kan foreta de undersøkelser som de finner påkrevd for å utøve sine gjøremål etter denne lov. Om nødvendig kan det kreves hjelp av politiet.

Ombudet og nemnda kan kreve at opplysninger skal gis til, eller at undersøkelse skal kunne foretas av, andre offentlige organer som er pålagt å medvirke til gjennomføringen av bestemmelsene nevnt i § 1 annet ledd.

Ombudet og nemnda kan kreve bevisopptak ved domstolene, jf. domstolloven § 43 annet ledd.

§ 12 *Overprøving av nemndas vedtak*

Vedtak av nemnda kan bringes inn for domstolene til full prøving av saken. Vedtak av ombudet etter § 4 første ledd kan ikke bringes inn for domstolene uten at klageadgangen er utnyttet, og klagen er avgjort av nemnda. Tvistemålsloven § 437 første ledd siste punktum gjelder tilsvarende.

Søksmål til overprøving av nemndas vedtak må reises innen tre måneder etter at underretning om vedtaket er mottatt.

Søksmål om gyldigheten av nemndas vedtak rettes mot staten ved nemnda.

§ 13 *Straff for overtredelse av pålegg og brudd på opplysningsplikten*

Den som forsettlig eller uaktsomt unnlater å etterkomme pålegg gitt med hjemmel i §§ 4 eller 7 eller som medvirker til dette, straffes med bøter. Det samme gjelder forsettlig eller uaktsomt unnlattelse av å oppfylle opplysningsplikten etter § 11.

Overtredelse foretatt av en person i underordnet stilling straffes ikke dersom overtredelsen vesentlig skyldes underordningsforholdet.

§ 14 *Påtale*

Overtredelse av § 13 påtales kun etter begjæring av nemnda, med mindre offentlig påtale kreves av allmenne hensyn.

Påtalemyndigheten kan i forbindelse med straffesaken kreve dom for tiltak for å sikre at den lovstridige handlingen, unnlattelsen eller gjengjeldelsen opphører og for å hindre at den gjentas.

§ 15 *Forholdet til forvaltningsloven*

Dersom ikke annet er bestemt, gjelder forvaltningsloven for ombudets og nemndas virksomhet.

§ 16 *Forskrift*

Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om ombudets og nemndas, herunder sekretariatets, organisering, oppgaver og saksbehandling.

§ 17 *Ikrafttredelse*

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

§ 18 *Overgangsregler*

Saker om brudd på likestillingsloven som er brakt inn for Likestillingsombudet eller Klagenemnda for likestilling før ikrafttredelsen av loven her, skal overføres til henholdsvis Likestillings- og diskrimineringsombudet eller Likestillings- og diskrimineringsnemnda for videre behandling. Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal også behandle nye saker som gjelder forhold fra før lovens ikrafttredelse dersom forholdet var i strid med bestemmelsene nevnt i § 1 annet ledd eller tilsvarende bestemmelser slik de lød før ikrafttredelsen.

Saker som nevnt i første ledd skal behandles etter reglene i loven her. Det kan bare treffes vedtak som nevnt i §§ 4, 7 og 8 i den utstrekning det også var adgang til det før ikrafttredelsen av loven her.

§ 19 *Endringer i annen lovgivning*

Fra den tid Kongen bestemmer, gjøres følgende endringer i annen lovgivning:

1. I lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene oppheves §§ 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 18 og 19. I samme lov gjøres følgende endringer:

§ 1a femte ledd skal lyde:

Ved håndhevingen av tredje og fjerde ledd gjelder reglene i diskrimineringsombudsloven

§ 2 annet ledd skal lyde:

For så vidt gjelder familieliv og rent personlige forhold skal loven ikke håndheves av de organer som er nevnt i § 9 i loven her.

§ 8a fjerde ledd skal lyde:

Ved håndhevingen av forbudet mot trakassering på grunn av kjønn i første ledd og bestemmelsen i tredje ledd gjelder reglene i diskrimineringsombudsloven.

Ny § 9 skal lyde:

§ 9 (*Håndheving av loven*)

Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal, med unntak av § 17 og de begrensninger som framgår av §§ 1a og 8a, føre tilsyn med og medvirke til gjennomføringen av loven her, jf. diskrimineringsombudsloven.

2. I lov 23. mai 1997 nr. 31 om eierseksjoner skal § 3a lyde:

Forbud mot diskriminering

I vedtektene kan det ikke settes vilkår for å være sameier som tar hensyn til *etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn*. Slike omstendigheter kan ikke regnes som saklig grunn til å nekte godkjenning av en sameier eller bruker av eiendommen eller tillegges vekt ved bruk av eventuell forkjøpsrett. *Ved slik diskriminering gjelder diskrimineringsloven.*

I vedtektene kan det heller ikke settes vilkår for å være sameier som tar hensyn til homofil legning, leveform eller orientering. Slike omstendigheter kan ikke regnes som saklig grunn til å nekte godkjenning av en sameier eller bruker av eiendommen eller tillegges vekt ved bruk av eventuell forkjøpsrett.

Hvis det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har funnet sted diskriminering i strid med *annet ledd*, skal slik diskriminering anses som bevist, med mindre den som har utført handlingen sannsynliggjør at *diskriminering* likevel ikke har funnet sted.

Om erstatningsansvar for ulovlig diskriminering *etter annet ledd* gjelder vanlige erstatningsregler.

Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal føre tilsyn med og medvirke til gjennomføringen av annet ledd, jf. diskrimineringsombudsloven.

3. I lov 29. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler skal § 1–8 lyde:

Forbud mot diskriminering

Ved utleie av husrom kan det ikke tas hensyn til *etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn*. Slike omstendigheter kan ikke regnes som saklig grunn til å nekte opptak i husstand, framleie, persons skifte eller tillegges vekt ved opphør av leieforholdet. *Ved slik diskriminering gjelder diskrimineringsloven.*

Ved utleie av husrom kan det heller ikke tas hensyn til homofil legning, leveform eller orientering. Sli-

ke omstendigheter kan ikke regnes som saklig grunn til å nekte opptak i husstand, framleie, persons kifte eller tillegges vekt ved opphør av leieforholdet.

Hvis det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har funnet sted diskriminering i strid med *annet ledd*, skal slik diskriminering anses som bevist, med mindre den som har utført handlingen sannsynliggjør at *diskriminering* likevel ikke har funnet sted.

Om erstatningsansvar for ulovlig diskriminering *etter annet ledd* gjelder vanlige erstatningsregler.

Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal føre tilsyn med og medvirke til gjennomføringen av annet ledd, jf. diskrimineringsombudsloven.

4. I lov 6. juni 2003 nr. 38 om bustadbyggjelag skal § 1–4 lyde:

Forbud mot diskriminering

(1) I vedtektene kan det ikkje setjast vilkår for å vere andelseigar som tek omsyn til *etnisitet, nasjonalt opphav, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn*. Slike omstende kan ikkje reknast som sakleg grunn til å nekte godkjenning av ein andelseigar eller ha vekt ved tildeling av bustad. *Ved slik diskriminering gjeld diskrimineringsloven.*

(2) *I vedtektene kan det heller ikkje setjast vilkår for å vere andelseigar som tek omsyn til homofil legning, leveform eller orientering. Slike omstende kan ikkje reknast som sakleg grunn til å nekte godkjenning av ein andelseigar eller ha vekt ved tildeling av bustad.*

(3) Dersom det ligg føre omstende som gir grunn til å tru at det har funne stad diskriminering i strid med *andre ledd*, skal slik diskriminering leggjast til grunn som bevist, om ikkje den som har utført handlinga gjer det sannsynleg at *diskriminering* likevel ikkje har funne stad.

(4) Om skadebotansvar for ulovleg diskriminering *etter andre ledd* gjeld vanlege skadebotreglar.

(5) *Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal føre tilsyn med og medvirke til gjennomføring av andre ledd, jf. diskrimineringsombudsloven.*

5. I lov 6. juni 2003 nr. 39 om burettslag skal § 1–5 lyde:

Forbud mot diskriminering

(1) I vedtektene kan det ikkje setjast vilkår for å vere andelseigar som tek omsyn til *etnisitet, nasjonalt opphav, avstamning, hudfarge, språk, religion*

eller livssyn. Slike omstende kan ikkje reknast som sakleg grunn til å nekte godkjenning av ein andelseigar eller brukar eller ha vekt ved bruk av forkjøpsrett. Ved slik diskriminering gjeld diskrimineringsloven.

(2) I vedtektene kan det heller ikkje setjast vilkår for å vere andelseigar som tek omsyn til homofil legning, leveform eller orientering. Slike omstende kan ikkje reknast som sakleg grunn til å nekte godkjenning av ein andelseigar eller brukar eller ha vekt ved bruk av forkjøpsrett.

(3) Dersom det ligg føre omstende som gir grunn til å tru at det har funne stad diskriminering i strid med *andre* ledd, skal slik diskriminering leggjast til grunn som bevist, med mindre den som har utført handlinga gjer det sannsynleg at *diskriminering* likevel ikkje har funne stad.

(4) Om skadebotansvar for ulovleg diskriminering etter *andre* ledd gjeld vanlege skadebotreglar.

(5) Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal føre tilsyn med og medverke til gjennomføring av *andre* ledd, jf. diskrimineringsombudsloven.

Vedlegg 1

Høringsinstansene til rapporten «Felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet»

Høringsinstansene som har gitt tilbakemelding er merket med *

Alle departementene

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet*
- Forsvarsdepartementet*
- Helsedepartementet*
- Justisdepartementet*
- Landbruksdepartementet*
- Kultur- og kirkedepartementet*
- Nærings- og handelsdepartementet*
- Samferdselsdepartementet*
- Sosialdepartementet*
- Utdannings- og forskningsdepartementet*
- Utenriksdepartementet*

Alle fylkesmennene

- Fylkesmannen i Buskerud*
- Fylkesmannen i Rogaland*

Alle fylkeskommunene

- Møre og Romsdal fylkeskommune*
- Buskerud fylkeskommune

Alle kommunene

- Bærum kommune*
- Nordre Land kommune*
- Oslo kommune*
- Sørum kommune*

Arbeidsretten*

Barneombudet*

Direktoratet for arbeidstilsynet*

Husbanken*

Husleietvistutvalget*

Forbrukerombudet*

Forbrukerrådet

Høyesterett

Klagenemnda for likestilling

Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM)*

Kompetansesenter for urfolks rettigheter

Likestillingsombudet*

Likestillingssenteret*

Luftfartstilsynet*

Oslo Politidistrikt*

Regjeringsadvokaten

Riksadvokaten*

Sametinget*

Senter mot etnisk diskriminering (SMED)*

Sivilombudsmannen*

Statens råd for funksjonshemmede*

Statens vegvesen*

Statistisk sentralbyrå*

Statskonsult*

Utlendingsdirektoratet

Alle bispedømmene

- Oslo biskop*

Kirkerådet*

Institutt for kriminologi og rettssosiologi

FAFO

Kilden*

Norges forskningsråd

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)

Universitetet i Bergen*

Universitetet i Oslo*

Universitetet i Tromsø*

Universitetet i Trondheim

Institutt for menneskerettigheter

Institutt for samfunnsforskning

Norges Byggforskningsinstitutt*

SINTEF IFIM

Arbeiderpartiet*

Fremskrittspartiet

Høyre

Kristelig Folkeparti

Kystpartiet

Rød Valgallianse

Senterpartiet

Sosialistisk Venstreparti*

Venstre

Akademikerne*

Arbeiderbevegelsens Arbeidsgiverforening

Arbeidsgiverforeningen NAVO*

Den norske advokatforening

Den norske dommerforening

Den norske jordmorforening

Fagforbundet

Om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda
(diskrimineringsombudsloven)

Finansnæringens Hovedorganisasjon	Krisesentersekretariatet*
Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH)*	Kristent interkulturelt arbeid (KIA)
Kirkens arbeidsgiverorganisasjon	Kvinnefronten i Norge*
Kommunenes Sentralforbund (KS)*	Kvinnegruppa Ottar
Landsorganisasjonen i Norge (LO)*	Kvinner Frivillige Beredskap KFB
Norges Juristforbund	Kvinneuniversitet Nord*
Norsk helse- og sosialforbund	Kvinneuniversitetet på Løten*
Norsk Kommuneforbund	Landsforeningen for lesbisk og homofil frigjøring*
Norsk Sykepleierforbund*	Landsorganisasjonen for Romanifolket
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)*	Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner*
Servicebedriftenes Landsforening (SBL)	Leieboerforeningen i Oslo
Utdanningsforbundet*	Mangfold i Arbeidslivet stiftelsen
Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon (UHO)*	Mellomkirkelig råd
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)*	Menneskerettighetshuset
Afrikan Youth in Norway	MiRA-Senteret*
Aglow – tverrkirkelig Fellesskap for kvinner	Nemnd for kvinner og likestillingsspørsmål
Aleneforeldreforeningen	Non Fighting Generation
Alternativ til Vold	Nordisk Romaniråd, Avd Norge
Amnesty International Norge	Nordisk Sameråd
Antirasistisk Senter*	Nordisk samisk institutt
Arktisk urfolks kvinnenettverk	Nordisk samisk kvinneorganisasjon
Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen*	Norges blindeforbund*
Det mosaiske trossamfunn i Oslo	Norges Bonde- og Småbrukarlags kvinneutvalg
Det mosaiske trossamfunn i Trondheim	Norges Bygdekvinnelag*
Den norske Helsingforskomiteen	Norges Bygdekvinnelag
Diakonhjemmets internasjonale senter	Norges Fiskarkvinnelag
Elevorganisasjonen i Norge	Norges Handikapforbund*
Europeisk Kvinneunion	Norges Kvinne- og Familieforbund*
Flyktningerådet	Norges lotteforbund
FN-sambandet i Norge	Norges Røde Kors*
FOKUS – forum for kvinner og utviklingsspørsmål	Norges Yrkeskvinner landsforbund
Foreningen 2 foreldre*	Norsk Folkehjelp*
Foreningen for kvinne- og kjønnsforskning i Norge (FOKK)*	Norsk Forbund for Utviklingshemmede*
FUNK – Funksjonshemmede Norske kvinner	Norsk krisesenterforbund
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon*	Norsk kvinneforbund
Human-Etisk Forbund*	Norsk Kvinnesaksforening*
Human Rights Service	Norsk organisasjon for asylsøkere
Inner Wheel Norge	Norsk studentunion*
Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO) *	Norske Boligbyggelags Landsforbund*
Interessegruppa for kvinner med spiseforstyrrelser (IKS)	Norske Kveners Forbund
Internasjonal Kvinneliga for fred og frihet	Norske kvinnelige akademikere*
International Romani Union	Norske Kvinnelige Juristers Forening
Islamsk kvinnegruppe i Norge	Norske Kvinner Sanitetsforening
Islamsk Råd Norge	Norske reindriftssamers Landsforbund *
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)*	Norske Samers Riksforbund
JUSS-BUSS, Innvandrergruppa*	Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD)
Jussformidlingen i Bergen	Pakistansk Studentsamfunn
Kappa Gamma Society international	Primærmedisinsk verksted (PMV)
Kontoret for fri rettshjelp	Redd Barna
KIM – Kvinner i mannsyrker	Retts hjelpkontoret Indre Finnmark
Kirkerådet	Rettspolitisk forening
Krise- og rådgivningstelefonen for menn	Roma Folkets Kommissjonsråd i Norge
	Romanifolkets Landsforening

Om lov om Ligestillings- og diskrimineringsombudet og Ligestillings- og diskrimineringsnemnda
(diskrimineringsombudsloven)

Romani Interesse Organisasjon
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn*
Samarbeidsutvalget (8 organer for funksjonshemmede)*
Samenes Landsforbund
Selvhjelp for flyktninger og innvandrere

Sarahkka – Samisk kvinneorganisasjon
Samisk KvinneForum
SOS-rasisme
Skogfinske interesser i Norge
Stiftelsen Roma

Vedlegg 2

Høringsinstansene til rapporten «Utredning om muligheten til å inkludere arbeidsmiljølovens bestemmelser om forskjellsbehandling under et fremtidig håndhevingsorgan for diskriminering»

Høringsinstansene som har gitt tilbakemelding er merket med *

Barne- og familiedepartementet*

Finansdepartementet

Justisdepartementet*

Kommunal- og regionaldepartementet*

Landbruksdepartementet

Samferdselsdepartementet*

Sosialdepartementet*

Arbeidsretten*

Direktoratet for arbeidstilsynet*

Petroleumstilsynet*

Akademikerne

Antirasistisk senter

Arbeidsgiverforeningen NAVO*

Evju, Stein, advokat*

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon*

Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon
(HSH)*

Hørselshemmedes Landsforbund*

Kommunenes Sentralforbund (KS)*

Kontaktutvalget mellom innvandrere og
myndighetene (KIM)*

Landsforeningen for lesbisk og homofil frigjøring
(LLH)*

Landsorganisasjonen i Norge (LO)

Likestillingsombudet*

Likestillingssenteret*

Lovutvalget mot diskriminering av
funksjonshemmede (Syseutvalget)*

MiRA-Senteret

Norges Blindeforbund

Norges Handikapforbund*

Norges rederiforbund

Norsk Forbund for Utviklingshemmede*

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)*

Oljearbeidernes fellessammenslutning

Organisasjonen mot Offentlig Diskriminering
(OMOD)*

Rådet for funksjonshemmede

SAFO (samarbeidsforum for funksjonshemmedes
organisasjoner)

Samarbeidsrådet for tros- og livsynssamfunn*

Sametinget

Senter for seniorpolitikk*

Senter mot etnisk diskriminering (SMED)*

Statens råd for funksjonshemmede*

Statens seniorråd*

Institutt for menneskerettigheter

Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon (UHO)*

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)*